

L'industriel automobile et l'alcool : Limite des stratégies multinationales au Brésil

The Automobile Industry and Alcohol: Limits to the Multinational Strategies in Brazil

Michel Duquette

Volume 14, numéro 2, 1983

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701500ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701500ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Duquette, M. (1983). L'industriel automobile et l'alcool : Limite des stratégies multinationales au Brésil. *Études internationales*, 14(2), 255–287.
<https://doi.org/10.7202/701500ar>

Résumé de l'article

In the Third World, the Energy Crisis of 1973 emphasized the vulnerability of certain large oil-importing countries engaged in an extensive process of industrialization. As the multinational-dominated automobile industry represented the core of the recent industrializing profile in Brazil, the end of Growth meant a direct threat to its future development as an energy-consuming economic sector. A powerful lobby was then activated to intervene on the side of the State and the national bourgeoisie. The latter was putting forward the PRO-ALCOOL program in the Mid-Seventies, as a response to the new challenge. An alliance with the car industry was made possible when the State withdrew from a tradition of direct involvement in Energy (exemplified by PETROBRAS), to enhance the private sector. Such a neo-liberal strategy in oil-substitution would be aimed at a potentially unlimited market in South America and the Caribbean for alcohol-powered cars, while being essentially dependent upon the performance of its participants : the national bourgeoisie engaged in agro-business, and the automobile industry.

In the light of recent findings from a research conducted in Brazil, the author recognized the originality of this internationalizing strategy, in the context of regional market integration. However, given its neo-liberal nature, it is not surprising that controls (of costs and quality) remained largely ineffective. Further structural limitations, such as technological deficiencies caused by inadequate R & D activities, uneasy relations among actors, especially among multinational corporations themselves, and a lack of private funding (to be related to the deep crisis in Latin America) delayed the implementation of the program in its original conception. Although reluctant to the introduction of new competitors, especially from Japan, the multinational could be forced into a new alliance that goes far beyond the actual loose formula, if they want the PRO-ALCOHOL program to be reactivated in the near future.

L'INDUSTRIE AUTOMOBILE ET L'ALCOOL: LIMITE DES STRATÉGIES MULTINATIONALES AU BRÉSIL

Michel DUQUETTE*

**ABSTRACT — The Automobile Industry and Alcohol:
Limits to the Multinational Strategies in Brazil**

In the Third World, the Energy Crisis of 1973 emphasized the vulnerability of certain large oil-importing countries engaged in an extensive process of industrialization. As the multinational-dominated automobile industry represented the core of the recent industrializing profile in Brazil, the end of Growth meant a direct threat to its future development as an energy-consuming economic sector. A powerful lobby was then activated to intervene on the side of the State and the national bourgeoisie. The latter was putting forward the PRO-ALCOOL program in the Mid-Seventies, as a response to the new challenge. An alliance with the car industry was made possible when the State withdrew from a tradition of direct involvement in Energy (exemplified by PETROBRAS), to enhance the private sector. Such a neo-liberal strategy in oil-substitution would be aimed at a potentially unlimited market in South America and the Carribean for alcohol-powered cars, while being essentially dependent upon the performance of its participants: the national bourgeoisie engaged in agro-business, and the automobile industry.

In the light of recent findings from a research conducted in Brazil, the author recognized the originality of this internationalizing strategy, in the context of regional market integration. However, given its neo-liberal nature, it is not surprising that controls (of costs and quality) remained largely ineffective. Further structural limitations, such as technological deficiencies caused by inadequate R & D activities, uneasy relations among actors, especially among multinational corporations themselves, and a lack of private funding (to be related to the deep crisis in Latin America) delayed the implementation of the program in its original conception. Although reluctant to the introduction of new competitors, especially from Japan, the multinationals could be forced into a new alliance that goes far beyond the actual loose formula, if they want the PRO-ALCOHOL program to be reactivated in the near future.

Venant presque deux ans après la fin du « Miracle » brésilien, cette phase de croissance enregistrée depuis la fin des années soixante et que l'on observe jusqu'en 1973, le programme de l'alcool (PRO-ALCOOL) se veut une « réponse » du complexe agro-industriel local à la menace que font planer sur le pays les importations accrues de pétrole. Compte tenu du développement sans précédent de l'industrie automobile à la faveur du « miracle » et de la hausse brutale de la consommation d'essence, on tâche de substituer cette dernière par l'éthanol (alcool éthylique) dans une fraction grandissante de la flotte automobile. Échelonnée sur une dizaine d'années, la phase de lancement de ce programme s'appuie sur une relance du secteur agro-sucrier,

* Étudiant au doctorat au Département de science politique de l'Université McGill.
Revue Études internationales, volume XIV, n° 2, juin 1983

grâce à une généreuse politique de subsides agricoles, du secteur local de la distillation appelé à équiper le Brésil dans ce domaine, et enfin du secteur automobile qui, le moment venu, doit mettre sur le marché les nouvelles voitures à l'alcool. De cette façon, la croissance du complexe automobile, noyau dur de l'industrialisation récente du Brésil, pourra-t-elle se poursuivre sans pétrole et sur une base « auto-suffisante ». À cause de cela, la riposte que constitue le programme de l'alcool visera essentiellement la préservation de la structure de la demande telle que l'a hérité l'appareil productif brésilien.

Déterminé en haut lieu comme une priorité, dans le cadre du II^e Plan National de Développement depuis 1974, la mise sur pied du programme est confiée à la CNAL ou Commission Nationale de l'Alcool. Ses attributions sont « la définition des participations programmatiques de chacun des organes directement ou indirectement intéressés au PRO-ALCOOL »¹. D'un côté, la CNAL tâche de libérer la masse des subsides disponibles à même l'enveloppe « énergétique » prévue par le Deuxième Plan national de Développement (1975-1979), sur le conseil de l'Institut du Sucre et de l'Alcool (IAA) rattachée au Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC). De l'autre, les agents financiers, Banque Centrale, Banque du Brésil et Banques Régionales de Développement, évaluent les projets des entrepreneurs agro-sucriers à partir de critères de solvabilité, compte tenu de l'endettement très grand de tout le secteur agricole depuis le début des années 70. Le lobby des entrepreneurs s'efforce de rompre cette pratique en faisant directement appel à la Présidence de la République, au nom de « l'intérêt prioritaire » du programme de l'alcool, que rendent vraisemblable les importations de plus en plus coûteuses de pétrole². Un temps, l'IAA devient leur porte-parole ; plus tard, l'institution militaire les favorise, au nom de la « sécurité nationale ». La tactique des thuriféraires du programme consiste à présenter le programme comme une planche de salut pour l'économie nationale. Or, les firmes multinationales dans l'automobile, que menace le rationnement des dérivés pétroliers, seront très sensibles à cette rhétorique.

I – UN CADRE TRANSNATIONAL

Le continent latino-américain offre un terrain privilégié d'analyse pour l'étude des stratégies multinationales en périphérie. D'une part, la présence des firmes multinationales (FMN) y est déjà ancienne, le niveau général d'industrialisation est élevé : surtout au Mexique, au Brésil et en Argentine ; ensuite il ne fait pas de doute que, dans le cadre de ce développement, ce sont justement les FMN qui ont joué le rôle déterminant, en mettant en place dans l'après-guerre la « civilisation de l'automobile » si caractéristique de la phase actuelle d'internationalisation du capital. Par ailleurs, cette phase a acquis suffisamment de maturité pour qu'il soit possible d'en évaluer la portée et même les limites, dans la mesure où la « Crise de

1. Tjerk G. FRANKEN. in CNPq, *Avalição tecnologica do alcool etílico*, Brasilia, 1978, p. 68 ; on notera en passant que sa contribution à l'ouvrage du CNPq représente l'unique essai d'interprétation du cadre institutionnel du programme.

2. De 500 millions de dollars en 1974 à 10 milliards en 1980, comptant pour plus de 60% du total de toutes les importations brésiliennes à cette dernière date.

l'Énergie », de pair avec d'autres facteurs plus structurels, ont remis en cause, plus que partout ailleurs dans le Tiers-Monde et dans les pays développés, la poursuite d'un modèle essentiellement basé sur la « croissance de la consommation », c'est-à-dire sur le binôme urbanisation/automobile. Par la même occasion, cette nouvelle menace a obligé à des adaptations, et même à la définition de nouvelles stratégies, « énergétiques » et « industrielles », capables de dépasser les contraintes imposées par la conjoncture.

Nous assumons l'analyse de Giovanni Arrighi, révélant les tendances actuelles de la mondialisation du marché et le caractère « concret » des régimes installés en périphérie³. Reconnaisant d'abord la multiplicité des mouvements historiques ayant façonné le système international, il propose un modèle logique qui tienne compte des forces centripètes qui ramènent au Centre les retombées de cette mondialisation, et les forces centrifuges qui contribuent à pousser vers les périphéries des pans entiers du développement, selon un mécanisme induit principalement par les FMN. Des phases l'ont caractérisé, colonialisme notamment, qui ont cédé la place au capital multinational, par sa nature assez indépendant des États-nations. La tendance à la transnationalisation n'est donc pas l'expression de la tendance à la surproduction dans le cadre de l'État-nation, comme au XIX^e siècle, mais un nouveau cycle, que Lénine n'a pu voir. Arrighi ne s'est pas contenté, non plus, de l'approche critique sur les multinationales : il reconnaît le mouvement dont elles font partie, leur rôle historique dans le procès de production à la périphérie et surtout la constitution des alliances politiques et développementales auxquelles elles aspirent pour accroître le volume de leurs activités.

Il a observé enfin l'histoire récente faite d'un réseau étroit d'échanges entre blocs régionaux sous l'hégémonie des FMN et du parapluie militaire américain, un climat de croissance inégale par à-coups, stimulée à partir d'un modèle de consommation qui s'accommode même des régionalismes et des conflits (Moyen Orient) témoignant de la structuration de nouvelles périphéries⁴. Il n'y a pas de doute qu'à la limite, Arrighi suggère la montée d'une certaine « communauté d'intérêts » entre firmes multinationales et bourgeoisie nationale, dans l'État comme dans le secteur privé. Passé un certain seuil, les activités de FMN s'intérioriseraient dans l'économie du pays-hôte et leur insertion dans le cadre de politiques locales visant à l'accumulation, menées sous l'égide d'acteurs locaux, deviendrait même possible. C'est ainsi qu'elles joueraient le mieux leur rôle d'intégration à l'échelle planétaire.

3. Giovanni, ARRIGHI. *The Geometry of Imperialism, The Limits of Hobson's Paradigm*, London, ULB, 1978.

4. Ainsi, pourrait-on interpréter, une fois accomplie la reconstruction de l'Europe, l'émergence du Tiers-Monde comme théâtre de luttes nationalistes, dans l'espace régional : sionisme, pan-arabisme, guerre du Vietnam, guerre de libération en Afrique, guerre des Îles malouines. Ces conflits qui nourrissent la croissance et la reconstruction (Liban) viennent s'opposer au clivage traditionnel Est/Ouest, qui avait dominé la vie internationale après 1945; *Ibid*, chap. 4, p. 112 et sq.

A — Le rôle des firmes multinationales

Encore qu'il ait écrit bien avant l'essor actuel du commerce international et des FMN, J.A. Schumpeter a bien établi le rôle et la fonction que jouent ces dernières dans l'expansion du système d'échanges capitalistes⁵. Il a insisté sur le processus de renouvellement auquel elles donnent lieu, transformant par l'apparition de produits et de méthodes nouvelles de travail, les caractères mêmes de la société et de son modèle économique. Par là, elles rendent caduques les anciennes formes de mise en valeur des richesses, accélèrent le déclin de vieilles branches au bénéfice d'autres secteurs de l'économie, dans l'extraction, l'industrie, les transports, qui se sont réorientés par rapport à elles. Cette influence marquante en Amérique du Nord, dans l'immédiat après-guerre, finit par s'imposer en Europe puis en Amérique latine⁶. Mouvement spontané d'exportation de capitaux alors que les économies les plus puissantes ne sont plus motivées à investir chez elles⁷, ou déplacement de la capacité de produire du Centre vers la Périphérie, il est difficile de trancher. Chose certaine, les FMN arrivent tôt dans certains pays, comme le Brésil. Aussi tôt que les années 1919-1920, selon Carlos Lessa⁸. Elles trouvent des complexes urbains en plein essor, exprimant un besoin pressant d'équipements modernes, dont les plus importants sont l'automobile et le matériel de transport. Cela provoque-t-il une « spécialisation » forcée des FMN vers les branches industrielles, alors que le capital des nationaux s'investit davantage dans les cultures d'exportation à caractère spéculatif, comme le café? À la périphérie, elles cherchent d'ailleurs à recréer avec le gouvernement local le même type de rapports symbiotiques, auxquels elles sont habituées aux États-Unis⁹.

Raymond Vernon, dans une perspective dite néo-conventionnelle, a suggéré que le développement induit par les corporations multinationales s'opérait via le canal de la technologie, de l'emploi, des habitudes de travail et de consommation¹⁰.

5. J.A. SCHUMPETER. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Alle-Vervin, 1947, surtout les chapitres VII et VIII.

6. On peut donc dire que la consolidation du style de développement induit par les CM relève des structures même de ces sociétés comme le suggère Fernando FASNZYLBER in *Oligopólio, empresas transnacionais e estilos de desenvolvimento*, São Paulo, Estudos CEBRAP 19, Janvier-mars 1977.

7. Robert, GILPIN. *U.S. Power and the Multinational Corporation. The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York, Basic Books, 1975; chap. 2. The Political Economy of Foreign Investment.

8. Carlos, LESSA. Cours de Post-Graduation de L'UFRJ, *Histoire de l'économie brésilienne*, mars/juin 1982. Deuxième séminaire. L'apparition des CM coïncide avec une phase très nette d'urbanisation autour de São Paulo, causée par l'essor du cycle du café, l'expansion du capital financier local et du réseau bancaire.

9. Voir Karen HOPKIN S. et W.C. MARTIN, « Transnational Organization; Multinational Corporations and the Nation-State », Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association in San Francisco, Sept 1-5, 1975, p. 9 et sq.

10. Raymond VERNON. *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*, New York, Basic Books, 1971. Voir aussi « Multinational Business and National Economic Goals », *in International Organization*, vol. 25, no. 3, pp. 693 à 705.

Sur un premier plan, celui des mouvements de capitaux, Vernon souligne la tendance des firmes multinationales à favoriser l'utilisation des ressources locales, passée l'injection massive de capitaux « frais » au départ. Tout en ayant accès aux marchés d'exportation, elles n'abusent pas du principe de la remise des profits à la firme-mère ou encore du mécanisme des royalties. Ainsi peuvent-elles développer des liens puissants avec l'économie locale et contribuer à mobiliser les nouvelles ressources: cela permet au pays-hôte d'améliorer sa balance des paiements et d'accumuler des réserves, sans parler des impôts auxquels sont sujettes leurs activités; les prix diminuent et le potentiel à l'exportation s'accroît.

Répondant aux critiques qui accusent ces firmes de déplacer leurs concurrentes locales: c'est le phénomène de la « dénationalisation », Vernon observe que leur présence ne se fait sentir que dans une fraction réduite de l'économie du pays-hôte. Au Brésil par exemple, le coefficient n'est guère plus que de 15%. Il s'ensuit qu'elles ne déplacent que peu de compétiteurs locaux, ayant elles-mêmes tendance à investir des créneaux encore inoccupés. Toutefois, quand cela se produit, généralement sous la poussée des innovations technologiques qui sont leur marque de commerce, les FMN jouent un rôle constructif, celui d'éliminer les firmes inefficaces.

Il est vrai que cet auteur reconnaît la propension des FMN à concentrer la recherche dans le pays de la firme-mère, ce qui n'interdit pas que des rameaux entiers de développement soient ouverts au personnel entraîné du pays-hôte, qui permettent l'accès à des activités plus sophistiquées ainsi qu'à des échanges de personnel. Bien sûr, ce développement prend surtout la forme de technologie à haute intensité capitaliste, c'est-à-dire « lourde » mais d'une part, ce n'est pas toujours le cas. D'autre part, les FMN n'ont souvent d'autre choix que ces nouvelles technologies, si elles désirent concurrencer efficacement sur le marché mondial. De plus, elles ont l'avantage d'abaisser les coûts de revient, d'accroître la mise en valeur et de rendre possible de grands projets autrement inaccessibles. Tout cela permet l'émergence économique et politique du pays-hôte, la modernisation de l'appareil productif et de la société, enfin l'apparition d'individus mieux formés, aux applications sociales plus complexes et plus universelles.

Critiquant Vernon, à partir de l'industrialisation dans les pays d'Europe latine étudiés par Gershenkeron, James Kurth établit avec clarté pour l'Argentine, le Mexique et le Brésil, deux traits qui constituent la clé de leur « modèle ». Dans le cadre de la phase la plus récente d'un cycle productif caractérisé par l'industrialisation à partir de l'automobile, il distingue d'une part la place fondamentale de l'investissement étranger (et de la technologie nouvelle) dans ce processus, qu'illustre le déploiement des FMN. D'autre part, il constate le rôle central et le poids très lourd de l'État « développeur », qui intervient à deux niveaux: d'abord comme entrepreneur en son nom propre (c'est l'intervention directe), ensuite comme agent de médiation entre les entrepreneurs privés, locaux et étrangers (c'est l'intervention indirecte). Cela s'était produit en Italie au début du siècle, en Espagne et au Portugal peu après; cela se reproduit en Amérique latine. Le contexte politique est le même; un autoritarisme latent, implicite qui s'appuie sur le maintien d'un bloc au

pouvoir associant l'oligarchie terrienne et la bourgeoisie industrialiste¹¹. Mais attention; comme le signale Arrighi ¹², les réseaux multinationaux deviennent éventuellement capables de dicter de nouvelles stratégies de déploiement économique, voire de réduire de plus en plus les États au rôle de simples « fondés de pouvoir » dans le cadre de leurs propres programmes de développement. Non seulement ces programmes ne coïncident-ils pas toujours avec un « ordre de priorités » disons national, mais cette évolution est même susceptible d'imposer la dominance du secteur étranger sur les entrepreneurs locaux dans un processus de développement appuyé sur des alliances plus ou moins formellement patronnées par l'État.

B — Le rôle de l'État: forger une alliance

Les bureaucrates de l'État sembleraient jouir, dans les pays en voie de développement, de fonctions spéciales que l'on ne retrouve pas dans les pays du Centre, particulièrement dans la détermination de stratégies et de reconversions économiques. Ils seraient en mesure d'imposer certaines visions et un marchandage sévère sur les partenaires du développement, donnant ainsi tout son sens au « développement dépendant associé » de Cardoso. Il reste à voir si, à long terme, la position « réelle » de l'État comme entrepreneur, dans le procès de développement, lui permet de contrôler la mise sur pied de ses divers programmes selon les règles qui ont été dictées au début. Il n'est pas évident que l'État, comme ses agences, disposent de ce pouvoir. S'ils en disposent un temps à la faveur d'une conjoncture favorable, il n'est pas assuré qu'ils en disposeront toujours. Leur marge de manoeuvre peut aisément se réduire.

Dans le contexte particulier du Brésil, Peter Evans a brillamment documenté, à travers l'étude de quelques grands projets de développement dans les années 60 et 70; la pétrochimie, l'industrie pharmaceutique notamment, la constitution de ces alliances entre FMN et entrepreneurs privés, sous l'égide de l'État et du Secteur public¹³. Evans est toutefois critique des stratégies adoptées à chaque occasion: la conquête du marché par la vague de rachat et de dénationalisation observable dans le cas de la pharmacie comme de l'automobile avec l'assentiment plus ou moins tacite de l'État militaire, l'utilisation, voire la manipulation des mécanismes fiscaux d'incitation à l'exportation (BEFIEIX) lors de la période du Miracle, enfin la médiocrité de l'effort de recherche in situ¹⁴. De plus, se fait jour une contradiction majeure entre FMN et entrepreneurs locaux: ceux-ci souhaitent affirmer la primauté du développement « local » par l'utilisation de technologie importée, premier pas pour infléchir le rapport d'infériorité qui les lie au FMN. Aidés par l'État, ils aspirent à

11. James R., KURTH. « Industrial Change and Political Change: A European Perspective », in COLLIER, D. et al. *The New Authoritarianism...*, in *Latin America*, Princeton University Press, 1979, p. 319 et sq.

12. Giovanni, ARRIGHI. *op. cit.*, p. 186 et sq.

13. Peter, EVANS. *Dependant Development. The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

14. *Ibid*, chapitre 4, p. 103 et sq.

développer de nouvelles technologies à même le bagage déjà assumé. Mais la marge qui sépare les deux acteurs est trop grande: les FMN parviennent sans effort à imposer une « hégémonie » qui fait du secteur privé local un simple sous-traitant.

C — Un trépied pour le développement

C'est la croissance qui seule parvient à réduire cette contradiction: grâce à elle, et si l'État joue un rôle « actif » de soutien à l'entreprise locale, des projets d'envergure sont possibles. Ici, comme dans la pétrochimie par exemple, l'ampleur et la qualité du transfert technologique seront garants de la réussite du projet¹⁵. L'initiative prise par l'État, et qui consiste à assurer une participation d'un tiers au capital public et un tiers au capital privé local, laissant le dernier tiers au capital multinational, se traduit en un « pacte »: il présente l'avantage de conserver les deux-tiers de la mise, et partant du contrôle du projet, au domaine proprement brésilien, et deux tiers également au capital privé. Ainsi l'État joue-t-il un rôle plus discret dans le contexte du trépied que dans le cadre de la nationalisation. Il évite d'effaroucher les investisseurs multinationaux, peu friands d'interventionnisme tout en appuyant un fragile secteur local privé, en mal de recueillir lui aussi les fruits mûrs de la croissance.

Le Trépied est, au Brésil, le constat des limites structurelles de chacun des acteurs du développement, dans un cadre où l'économie est de facto divisée en sous-secteurs, celui de l'industrie de pointe, dominée par les multinationales, celui des secteurs plus mous, de propriété locale et souvent en régression, enfin le domaine public. Il est aussi la tentative d'unifier les efforts des uns et des autres, de manière à préserver la croissance. Ses paramètres sont clairs et ne doivent pas effrayer les investisseurs: deux-tiers de présence brésilienne, pour sauvegarder le caractère national, et deux-tiers de présence privée, pour inciter aux transferts de technologie et rentabiliser les projets. Son exécution sur le terrain s'avère toutefois beaucoup plus difficile que sur le papier car les acteurs économiques ne sont prêts, à moins que les circonstances les y obligent, à hypothéquer une partie de leur marge de manoeuvre.

D — Le cadre de nos hypothèses

Ayant mis en place les paramètres à partir desquels s'exerce l'activité des FMN au Brésil, nous désirons élaborer maintenant un cadre d'hypothèses qui permette de situer leur participation au PRO-ALCOOL dans la logique de leur stratégie d'ensemble.

À cet effet, nous parcourerons rapidement les étapes de cette stratégie à travers le cycle récent d'industrialisation: 1) la phase de « take over » et de dénationalisation qui conduit aux succès commerciaux du « Miracle » économique (1967-1974),

15. *Ibid.*, chap. 5, p. 213 et sq.

puis 2) Avec la « Crise de l'Énergie » et l'approfondissement de la crise économique, la recherche d'une stratégie d'adaptation conduisant à une alliance des FMN avec le secteur agro-énergétique brésilien, autour du PRO-ALCOOL.

Nous vérifierons la cohérence et la performance relative de la stratégie de croissance des FMN de l'automobile, à travers ces deux phases, à la lumière des commentaires de Vernon et d'Evans. Nous verrons les circonstances qui ont poussé *nolens volens* à une alliance inédite à laquelle on s'était jusqu'en 1978 refusé. S'il s'avérait que la cohérence de cette stratégie de croissance à tout prix, via le « Trépied » et les mécanismes fiscaux d'appui à la production et à l'exportation, n'était pas nécessairement garante de son succès, il faudrait alors parler de « crise » et de « limite » de la stratégie d'internationalisation.

On vérifiera la qualité de l'effort en recherche et développement (R & D) réalisé à cette occasion. Peut-être rejoindrons-nous les constatations que Peter Evans avait faites à propos de l'industrie pharmaceutique brésilienne ?

On évoquera la tendance du FMN, en conjoncture de crise, à contourner le rétrécissement du marché interne en faisant appel aux mécanismes de soutien fiscal et autres, susceptibles de prolonger, sans effort qualitatif notable, un développement quantitatif de leurs activités et de leurs profits.

Une fois confirmée la « dénationalisation » de l'industrie automobile, on sera plus à même de faire face aux débats actuels portant sur la loyauté des FMN envers la politique nationale de substitution du pétrole par l'alcool. Dans le cadre d'un effort avant-gardiste visant à favoriser le principe de l'auto-suffisance énergétique du Brésil, on tâchera de discuter et d'évaluer les assertions de Vernon sur la capacité des FMN à s'associer à l'économie locale d'un pays-hôte. Dans cet esprit, les FMN demeurent-elles, quoiqu'il arrive, un domaine « étranger » à l'espace d'intervention national ? Si tel était le cas, elles rempliraient bien mal le rôle « hégémonique » qu'Arrighi leur prête.

II – LA STRATÉGIE DE « TAKE OVER » DANS L'AUTOMOBILE

Dès 1930, sous le régime de l'Estado Novo, on nourrissait le rêve d'une véritable industrie des véhicules moteurs. Cela pouvait passer pour une chimère : le Brésil ne possédant aucune route digne de ce nom, et presque aucune des infrastructures industrielles nécessaires. Il n'existait que deux entreprises de montage : la Ford installée depuis 1919 et la General Motors, depuis 1925. Dans l'euphorie du « cycle du café », la Ford parvenait à vendre sur le marché local 27 000 unités en 1927 ; des voitures de promenade, dont le modèle Lincoln, un des plus sophistiqués de l'époque. Puis ce fut la Crise, et il fallut attendre la guerre pour que la loi américaine *Lend and Lease Law* permette, un fait nouveau, la concession à des pays alliés de financements avantageux destinés à renforcer leur capacité industrielle, en face du péril hitlérien. Ainsi apparut la FNM ou Fabrique Nationale de Moteurs. Dès 1948, et déjà devenue société anonyme, elle signait avec la firme italienne Isotta-Fraschini un accord de licence pour un modèle de camion lourd, qui avait servi lors de la guerre d'Éthiopie.

Avec la guerre de Corée, on se mit à craindre une extension du conflit qui aurait privé l'industrie nationale de pièces de rechange. De manière préventive, on achetait à l'étranger tout ce qui tombait sous la main, sans égard aux besoins actuels pour de telles pièces. Il fallut attendre la Résolution 288 de 1952, formant le CEXIM ou Registre des Imports/Exports, pour qu'un frein soit mis à l'importation abusive de pièces et de véhicules étrangers. Suivit un accord de la FNM avec Alfa-Romeo, autour de la venue d'un nouveau camion, le populaire « Fenemê » ou João Bobo ». Suivant ce mouvement de « nationalisation », apparut en 1951 l'actuel syndicat des Fabricants de Pièces de rechange: SINDIPECAS. Mais malgré l'organisation d'une première table-ronde de l'Industrie automobile à Praia Vermelha en 1955, dont les recommandations furent acheminées au gouvernement, le Président Café Filho, successeur de Vargas, ne se montra pas intéressé au secteur.

Toute autre fut la situation sous la présidence de Kubitschek. Celui-ci fit des transports et des travaux publics le plus puissant des portefeuilles de son gouvernement. Suivit la série de décrets créant le « Plan des Metas ». Notamment, se trouvait créé le GEIA, ou Groupe Exécutif de l'Industrie Automobile, en juillet 1956. Il était demandé que les fabricants soient « nationaux » dans la proportion de 90% à 100% en quatre ans ¹⁶. Le développement de l'industrie automobile se ferait grâce à une étroite collaboration entre le GEIA et la Banque Nationale de Développement Économique (BNDE), la CEXIM, et la SUMOC (Superintendance de la Monnaie et du Crédit) lors de l'implantation de chaque projet. C'est ainsi que l'on fit appel à l'étranger pour attirer de nouveaux participants. En 1957, la Volkswagen arriva au Brésil. Pour avoir refusé la clause de « nationalisation », Land Rover, Romi et Borgward allèrent s'installer au Mexique. Des *joints-ventures* allaient associer Willys et Renault, pour la construction de la petite Dauphine. En tout, douze projets furent acceptés, pour la production de 27 types de véhicules. Les entreprises touchées étaient: FNM, General Motors, Ford, International Harvester, Karmann-Ghia, Mercedes-Benz, Scania Vabis/Vemag, Simca du Brésil, Toyota du Brésil, Vemag, Volkswagen et enfin Willys-Overland¹⁷.

Certains de ces projets sont bien représentatifs de l'ingéniosité des entrepreneurs brésiliens, de même que du peu de moyens dont ils disposaient au départ. Intéressés à développer au Brésil la Jeep, qui s'était bien illustrée sur les champs de bataille et qui convenait au piètre état des routes nationales, les frères Euclides et Osvaldo Aranha convainquirent la KAISER, propriétaire de Willys aux États-Unis, d'investir dans la fabrication du véhicule. KAISER mit 30% de la somme de départ; il fallut que les entrepreneurs mettent sur pied une véritable campagne de souscription populaire et vendent leurs actions, correspondant à 70% de la mise, à plus de 44 000 particuliers, pour que le projet se matérialise. Willys ne s'en tint pas là: en 1958, elle fabriqua la première carrosserie vraiment brésilienne avec l'Aéro-Willys 2600

16. Il faut bien souligner que ce que les auteurs appellent « indice de nationalisation » signifie uniquement que les entreprises de montage doivent acquérir une raison sociale au Brésil, dans ce laps de temps et trouver des actionnaires.

17. « Historia da industria automobilística », in *VISAO*, 22 novembre 1976, p. 153; l'ensemble du dossier sur l'industrie automobile présenté dans ce numéro de *VISAO* a été réalisé par Silvio Raimundo.

« Itamaraty » et fut responsable pour la fonte du premier moteur à gasoline de l'histoire du Brésil.

Avantagés par les déductions fiscales du Plan des Metas, les « Gros » arrivèrent à leur tour: dès 1958, Mercedes-Benz est installée à São Bernardo do Campo, en banlieue de São Paulo, et commence à menacer la FNM dans la ligne des camions à diésel, avec la bénédiction du GEIA. La firme ne se lança cependant pas dans la construction d'autos. Quant à Volkswagen, elle dut beaucoup à l'énergie personnelle de son directeur pour le Brésil, Schultz-Wenk, qui défendit en Allemagne l'importance du marché brésilien.

Comprendre comment fonctionne le GEIA dans ses rapports avec l'industrie automobile, surtout les « Grands Groupes », présente un intérêt certain non seulement pour saisir l'évolution qui emporte l'industrie automobile elle-même, en particulier la tendance à la « dénationalisation », mais surtout pour entrevoir le prototype du modèle d'implication indirecte de l'État dans l'économie. Par la voie d'un organisme collégial, formé de représentants de divers ministères auprès du secteur privé et des principaux intervenants, selon leur poids politique, l'État se fait fort de lever un certain nombre de difficultés notamment bureaucratiques, tout en faisant miroiter des avantages fiscaux, de manière à réaliser un « objectif » défini en haut lieu et considéré, comme hautement prioritaire. À cet égard, relisons Lessa:

« ...Voyons comment fonctionnaient ces nouvelles unités administratives. Dans le GEIA, il y avait des représentants des Registres du Change et du Commerce Extérieur de la Banque du Brésil, de la BNDE et des principaux ministères concernés. Le GEIA élaborait des Plans-Automobile, selon lesquels les entreprises qui remplissaient certaines conditions, dont un haut degré de participation de l'industrie nationale, joueraient d'un ensemble de faveurs, telles une réserve de change à taux stable, la liquidation des financements obtenus à l'extérieur à un taux de change favorisé, l'exemption de droits à l'importation sur des équipements et des composants complémentaires, le financement officiel par la BB des surtaxes de change imposées pour des importations étalées sur un à trois ans, enfin le financement éventuel par la BNDE de tout investissement requis à long terme¹⁸. »

Compte tenu sa composition, il était évident que toute proposition du secteur automobile allait y être entendue. Le mécanisme ainsi voulu avait pour objet de passer par-dessus les entraves bureaucratiques et définir de nouvelles règles du jeu beaucoup plus expéditives. Or, les grandes entreprises étrangères de l'automobile n'allaient pas tarder à prendre rapidement le contrôle du jeu, aidées en cela par les tâtonnements et certaines erreurs du secteur plus « national ».

En 1958, Vemag était déjà une société anonyme brésilienne comptant 25 000 actionnaires dans le pays. Elle mit sur pied ses premiers plans d'expansion: de concert avec la Scania-Vabis suédoise, elle voulait installer une fabrique de moteurs d'autocars et de camions, chassant de ce fait même la Volvo: Scania mit 60%, Vemag le reste. Mais les critères de qualité requis par Scania étaient inapplicables

18. Carlos LESSA. *op. cit.*, p. 110.

au Brésil; des problèmes apparurent, dont les difficultés de transfert de technologie, de training des employés brésiliens, de distribution et de participation de l'industrie nationale des pièces. Une partie du programme fut tout de même accomplie à force de prodiges¹⁹. Plus tard, lassée, Vemag vendit à Scania ses parts, comme elle avait déjà fait avec Massey-Ferguson lors de la fondation de Massey-Ferguson du Brésil. Elle commit ensuite la faute de se lancer seule dans la production du modèle DKW, déjà dépassé, alors que le pays traversait la grave crise de 1962-1964. Cette année-là, elle mit sur le marché le Caodaogo. Son associée au niveau des licences, Auto-Union d'Allemagne était à ce moment négociée par Daimler-Benz, au bénéfice de Volkswagen. Il était tout naturel que sa filiale brésilienne s'intéresse à court terme à la Vemag. Elle lui suggéra la production du modèle 1600. Vemag accepta. L'absorption devenait inévitable: en 1965, au début du Castélisme, Nordhoff et Schultz-Wenk reconnurent que le coût de la 1600 produite par Vemag serait beaucoup plus élevé que celui de la Volkswagen. Ils acceptèrent les 5 000 employés et le matériel de Vemag. Dix ans plus tard, celle qui fut la plus grande entreprise nationale de fabrication automobile se défit de ses droits de propriété sur les locaux de la Volkswagen, qui lui payait un loyer depuis l'incorporation, pour finir en simple holding financier.

L'autre exemple majeur de « dénationalisation », qui se produisit peu après, impliqua la Ford, entreprise étrangère et la Willys, entreprise locale. Dans ce cas, la politique de contrôle des prix et l'encouragement à la concentration du capital, là où une entreprise locale était bien incapable d'égaler une filiale étrangère, causa la reprise. La KAISER américaine, décidant de quitter le secteur de l'auto, offrit aux Brésiliens de racheter ses parts de la Willys. Malgré la conjoncture défavorable, on fit le tour des financiers brésiliens. En vain! Sollicité personnellement, le président Costa e Silva étudia l'affaire, mais refusa. Il ne resta plus qu'à négocier avec Ford, après avoir respecté la promesse de négocier d'abord avec Willys du côté des Brésiliens. Ford accepta avec empressement. Lorsqu'on évalua par la suite les biens des deux entreprises, il s'avéra que Willys était bien plus grande que Ford. D'abord minoritaire, même après l'achat des actions des Français dans Renault, Ford racheta graduellement par la suite toutes les actions brésiliennes. Willys redevint une entreprise transnationale. Le dernier exemple est celui de la FMN; négligée par les investisseurs, fortement déficitaire, le gouvernement Costa e Silva l'offrit en 1968 à Alfa-Romeo qui l'accepta. Le cycle de dénationalisation était complété²⁰.

On retiendra donc de cette période que d'un côté, des mécanismes prévus par le Plan des Metas pour stimuler dans de brefs délais le développement de l'industrie automobile, favorisant sans discernement l'importation de technologie et les initiatives étrangères au dépens des initiatives locales forcément plus limitées, ont permis la dénationalisation et la concentration du secteur entre quelques mains. Cette tendance fut enfin accélérée et amenée à terme, d'un autre côté, par l'attitude « libérale » du gouvernement brésilien après 1964, surtout avec la présidence de

19. Il faut en particulier saluer ceux qui ne comptèrent jamais leur temps, qui travaillèrent sans arrêt pour le succès d'une entreprise que tout s'acharnait à contrarier: les Borje Rehnby, Gilberto Lanhoso, Bromberg, Pimentel Korinek, Robinson, Tedesco, Ferão Salles.

20. Silvio RAIMUNDO, *op. cit.*, p. 161.

Costa e Silva. Cela ne pouvait pas manquer d'avoir un effet global d'une part, sur le sort réservé à l'industrie des pièces détachées, et d'autre part sur le caractère même de la croissance de tout le secteur, enregistrée pendant le « miracle ».

Dans le domaine de l'industrie des pièces, corollaire du secteur de l'auto, la volonté politique exprimée avec le Plan des Metas insistait sur le maintien de « l'horizontalisation » et prévoyait réserver aux entrepreneurs exclusivement nationaux une activité très profitable, de même que se prêtant bien au développement d'une technologie « nationale ». On cherchait aussi à éviter une dépendance excessive des monteuses d'automobiles sur les firmes-mères métropolitaines exportatrices de pièces. Mais le temps se chargera de dissiper ces illusions: de nos jours, sur cinquante firmes nationales de pièces, plus de la moitié sont directement dépendantes des réseaux de distribution transnationaux²¹. Cela se produit non seulement sous la forme d'accords technologiques, mais aussi par le biais de la participation directe au capital de ces entreprises. C'est un mécanisme mis en place par le gouvernement qui mit un terme aux ambitions de l'industrie nationale des pièces: par l'Instruction 113 de la SUMOC, il lui était interdit de procéder à l'importation de machinerie usagée de fabrication de pièces, alors que cela était permis pour les monteuses d'autos étrangères. Dans ces conditions, Volkswagen, Mercedes-Benz, Ford et General Motors mirent en place leur propre réseau, tout en agglomérant les entrepreneurs locaux, lorsque cela était utile²².

Il ne reste plus aux FMN, dès lors, qu'à cueillir les fruits de leur stratégie de conquête du marché alors que la croissance phénoménale de 1968 à 1974 voyait une montée sans précédent des ventes de voitures: 260 000 en 1968, 400 000 en 1970, 600 000 en 1972 et 825 000 en 1974, favorisant au premier chef des entreprises comme Volkswagen, Ford, GM, Mercedes-Benz, Chrysler, Saab-Scania, FNM appartenant à Alfa-Romeo, Karmann-Ghia, Puma et Toyota, par ordre d'importance²³. L'endettement des monteuses par rapport à leurs maisons-mères s'accroissait presque dans les mêmes proportions, à cause de l'absence d'une puissante filière locale des pièces. De 38 millions de dollars en 1966, il passait à 72 millions en 1968, 43 millions en 1972, mais 140 millions en 1973 et 127 millions en 1974. Cela contribuait à déséquilibrer, non seulement la balance commerciale de ces entreprises, mais aussi celle de toute l'économie brésilienne²⁴.

Le secteur proprement national, dans l'automobile, ne sera plus représenté que par la présence d'un seul constructeur spécialisé, Gurgel, qui fabrique des camions à traction électrique et des prototypes de petites voitures de ville. Profitable mais limitée par la taille forcément réduite du marché expérimental, Gurgel réussira cependant à maintenir un créneau intéressant dans le secteur et viendra prouver, un peu tard il est vrai, que ce n'est pas le manque d'imagination des Brésiliens qui a

21. « Autopeças nacionais, o sonho não realizado », in *VISAO*, le 22 novembre 1976, p. 160.

22. « Autopeças », in *EXAME, OS MELHORES E OS MAIORES*, septembre 1975, p. 131.

23. « Industria automobilística », in *EXAME, OS MELHORES E OS MAIORES*, septembre 1975, p. 221.

24. « Automoveis, as duvidas dos 20 anos », in *VEJA*, 24 novembre 1976, pp. 138-140.

induit le processus de dénationalisation²⁵. On voit plutôt le lien qui se crée entre monteuses étrangères et l'ensemble de l'appareil productif brésilien. Ce phénomène de verticalisation est au surplus encouragé par l'État: cela est évident en ce qui concerne le Plan des Metas et l'époque du régime militaire sans égard pour la propriété nationale du secteur ni dans l'automobile ni dans le secteur sous-traitant des pièces de rechange.

Il est impossible de ne pas souligner à quel point cette situation aura des conséquences graves sur l'orientation de la politique énergétique, et sur la performance de son volet alcool. En effet, on se rendra compte que l'internationalisation du capital et l'homogénéisation croissante des normes techniques de production font que les structures de production et de consommation à l'intérieur du pays en voie de développement, comme le Brésil, sont dépendantes des normes internationales définies dans les économies plus avancées²⁶. Elles ne répondent pas nécessairement à la logique de l'accumulation locale, ni des stratégies qui la favorisent.

III – VERS UNE ALLIANCE AVEC LE SECTEUR AGRO-ÉNERGÉTIQUE

Avec le déclin de la croissance, la fin du « Miracle » et le premier choc pétrolier de 1973, le secteur tarda à réagir. L'imminence d'une menace ne commença à se faire sentir qu'en 1975, et c'est alors que la bourgeoisie nationale « sucrière » mit de l'avant le projet d'un programme national de substitution de l'essence par l'alcool. Or, par sa nature même, ce projet visait à la consolidation de l'automobile et appelait une redéfinition de la stratégie des FMN; celle-ci fut toutefois lente à venir.

On a évoqué rapidement les tentatives faites par l'État pour stimuler, encadrer et coordonner l'essor des producteurs d'alcool: par les diverses agences ministérielles, financières et les stimulants à l'entreprise, l'État écartait toute visée interventionniste dans le secteur de l'alcool tout en consolidant un domaine qui aspirait à se mesurer avec le puissant secteur de l'automobile. Mais tant que sa taille et son dynamisme n'atteignaient pas encore celle de son associé, il existait un conflit « structurel » impossible à résoudre. En particulier, on ne parvenait pas encore à déterminer, dans le cours des négociations, si la teneur du programme de l'alcool serait plutôt « nationale » ou si elle tendrait à évoluer, comme l'ensemble des initiatives économiques brésiliennes depuis le Plan des Metas, vers « l'internationalisation » du capital. Cette question soulevait les passions, autant du côté de certaines agences gouvernementales, que de celui des entrepreneurs brésiliens. Cela menaçait la position oligopoliste des fabricants nationaux d'équipements industriels dans le sucre et l'alcool. On comprend alors que tous les efforts de concertation de l'État aient justement porté dans ce sens-là, et c'est pour y arriver

25. « A estrada vicinal da Gurgel », in *ADMINISTRACAO E SERVICOS*, Ano 3, No. 16, publié par le groupe GAZETA MERCANTIL, São Paulo, Décembre 1981, pp. 21 à 25.

26. Phénomène dont nous avons donné un exemple précis à l'occasion de la fusion entre Vemag et Volkswagen, car il en constituait le « rationale ».

que celui-ci s'en remît à une approche *d'intervention indirecte*, sur le modèle du GEIA: de cette façon, il tentait de combler la disparité structurelle et la nature « opposable » des deux secteurs, l'un hégémonique par rapport au capital local, l'autre par rapport au capital multinational. L'approfondissement de la crise après 1979, notamment le second choc pétrolier causé par la guerre entre l'Iran et l'Iraq²⁷, permettait de cimenter cette alliance, impossible en d'autres temps. Et le PRO-ALCOOL en serait le champ d'expérimentation.

Mais il restait bien des difficultés à aplanir: pendant trois ans, les recherches technologiques effectuées au Centre de Technologie Aérospatiale (CTA) autour du moteur à l'alcool étaient refusées par l'industrie automobile. Quoiqu'en déclin depuis la fin du Miracle, les ventes d'autos restaient impressionnantes. Plus de 25% de croissance en 1975, 15% en 1976, mais seulement 6% en 1977²⁸. Après cette date, l'épuisement de la croissance favorisa la mutation des mentalités. En 1978, le Ministre de l'Industrie et du Commerce convoqua l'industrie automobile, lui demandant sa coopération dans la recherche et le développement de moteurs à l'alcool. Sans grand enthousiasme, Mario Garnero, président de l'Association nationale des Fabricants de Véhicules Automobiles (ANFAVEA), qui avait fait carrière à la Volkswagen, laissa une porte entrouverte: il participerait à la reformulation de la politique énergétique, non pas dans le contexte étroitement bureaucratisé et décentralisé alors existant, où ministères, IAA, Secrétariat du Plan et Présidence de la République se disputaient le terrain, mais dans un nouveau cadre, centralisé et doté de pouvoirs exécutifs²⁹.

Sans égard pour les recherches du CTA, chaque compagnie mène timidement ses propres essais. Fait révélateur, on n'est pas opposé à priori à une intervention massive de l'État sous la forme d'une « ALCOBRAS », ce qui représente une invitation de la part des FMN à « l'État entrepreneur ». Une réaction qui contraste avec l'attitude du secteur local en regard du degré d'étatisation souhaité. On sent surtout que les FMN tendent la main au rôle modérateur de l'État dans cette affaire. Il ne faut pas oublier non plus qu'il existe une profonde communauté d'intérêts entre PETROBRAS, productrice de gasoline, et les monteuses, consommatrices de ce produit. Or, celles-ci craignent à juste titre que le programme de l'alcool n'affaiblisse leur alliée³⁰. De plus, elles laissent percer leur inquiétude devant la médiocrité de la productivité de canne-à-sucre, dont elles deviendraient graduellement dépendantes. La production d'alcool sera-t-elle suffisante pour soutenir un bon rythme de croissance pour l'industrie automobile et inspirer la confiance des acheteurs? Ce n'est pas évident, à moins que l'État ne s'engage à accroître les subsides à l'agriculture. À moins également que les FMN ne soient désormais autorisées à

27. En 1979, ce dernier pays fournit au Brésil plus de 40% de ses importations nettes de pétrole. L'arrêt des livraisons pouvait passer pour la plus grande menace ayant jamais pesé sur les pays en temps de paix. Elle allait justifier, au début de la présidence Figueiredo, la rhétorique du « capitalisme de guerre » et de la « mobilisation énergétique ».

28. « Industria automobilística », in *EXAME, OS MELHORES E OS MAIORES*, 1975, 1976, 1977.

29. Motores a alcool « ANFAVEA acha viavel a meta fixada pelo MIC » in *SACCHARUM*, Janvier 1978, p. 7 et sq.

30. *Ibid.*, p. 8.

pénétrer en force dans le secteur agricole, pour la mise en valeur des terres vierges qu'elles seraient encouragées à acheter, par le biais de subsides gouvernementaux. Perspective lointaine, s'il en est. D'ici là, il ne faut pas attendre beaucoup des négociations. C'est ainsi que la suggestion du gouvernement de tester les premiers prototypes est refusée³¹. L'impression de « boycott » de l'auto à l'alcool se confirme³². Malgré les malentendus accumulés, les négociations seront-elles rompues ? Puisque la balle est dans le camp du gouvernement, auquel on demande explicitement de prendre position, un Panel sur *PNA et l'industrie automobile* est rapidement organisé à São Paulo, pour la deuxième semaine de décembre 1978. Prenant l'initiative, le Ministre des Mines et de l'Énergie, qui se veut désormais le principal intervenant dans le programme, au détriment du MIC, trop commis aux intérêts du secteur local et de ce fait moins écouté par les multinationales, fait l'exposé de la nouvelle politique gouvernementale. Il s'agit d'un changement de cap qui les « étonne » agréablement : le gouvernement pense que la priorité du programme doit être l'exportation, tout autant d'alcool que de voitures à l'alcool. C'est une façon de dire que le gouvernement favorisera l'internationalisation du programme.

A — Le prix de l'alliance : la gestion des « Royalties »

Le Président de l'ANFAVEA, Mario Garnero, avoue qu'il existe un protocole signé entre son secteur et le gouvernement, où il est admis que la technologie des moteurs à l'alcool ne coûtera rien au pays sous la forme de transferts (« royalties ») des multinationales vers leurs maisons-mères³³. Comment peut-il en être autrement, alors que les moteurs sont développés au Brésil, par le CTA ? Dans cette institution de recherche, on a fait le pari, depuis 1976, de développer au pays un moteur vraiment national, que l'industrie automobile devra tôt ou tard accepter. Un document est, à cet égard, très explicite : au début, le gouvernement a cherché à ce que les multinationales acceptent le moteur développé par la CTA, et lui paient des « royalties ».

Naturellement, cette tentative fut un échec. Les entreprises préférèrent développer isolément leurs propres recherches, d'abord parce que les moteurs à explosion n'offrent plus de difficultés technologiques ; et ensuite parce que l'on considère absurde qu'un pays sous-développé encaisse des royalties de multinationales engagées dans le secteur automobile³⁴.

31. « Motores a alcool: industria so começa a produzir em 1980 », in *RELATORIO RESERVADO*, 27 novembre au 3 décembre 1978, p. 3.

32. « Pressão para abandonar o Plano », *ibid.* « L'attitude de l'industrie par rapport à l'accord (proposé) est marqué par trois faits : 1. Les monteuses ont boycotté l'effort de lancement de la voiture à alcool, dans les plus brefs délais possible ; 2. le Plan de l'alcool a été sciemment retardé pour qu'une production insuffisante serve de prétexte à la rupture de l'accord ; 3. Les monteuses, en feignant d'ignorer quelles seront les intentions du prochain gouvernement, tentent simplement de créer les conditions pour faire pression sur le gouvernement Figueiredo, de manière à le contraindre à abandonner l'idée de la voiture à alcool... »

33. Automoveis, acelerando: os motores a alcool numa prova para valer », in *VEJA*, 20 décembre 1978, pp. 107 et 108.

34. « Energia: Por que o carro a alcool esta demorando a sair », in *Negotios in EXAME*, 31 janvier 1979, p. 42.

Ce premier obstacle surmonté, les monteuses seront beaucoup plus traitables. En mars 1979, elles suggèrent la production de 100 000 autos à l'alcool. On commente alors que ce projet permettra au secteur d'espérer une croissance possible de 3 à 5% pour l'année, et de contribuer ainsi à la création d'emplois³⁵.

Ces bonnes dispositions viennent à bout de la résistance des firmes-mères: prenons le cas de la Fiat et de son modèle 157 à l'alcool. Pendant deux ans, la maison-mère de Turin, en Italie, s'opposa au développement de ce modèle car étant développé au Brésil, elle n'aurait aucun droit à recevoir des « royalties » de sa filiale de São Paulo³⁶. Il faut alors que le gouvernement local agite le spectre de l'effondrement de toute l'économie, avec la crise de l'énergie, pour que ces résistances cèdent, non sans concession toutefois.

Des pressions viennent aussi d'ailleurs: alors que le gouvernement a choisi le CONMETRO, au Conseil National de Métrologie pour coordonner l'homologation des moteurs, au détriment du CTA, celui-ci proteste en retardant la procédure de test des moteurs qui lui sont déjà parvenus. Ainsi, le moteur Fiat 1300, qui doit actionner le modèle 157 à l'alcool, reste emballé six mois. Le CTA prétexte « ne pas encore posséder les équipements de testage des moteurs ». Curieuse explication, alors que le CTA ne cesse de fabriquer et de tester des moteurs à l'alcool depuis 1976³⁷. En fait, le CTA est convaincu que ses moteurs sont plus sophistiqués que ceux des multinationales, mais que le gouvernement cède aux pressions du lobby automobile pour des raisons essentiellement politiques, pour les amener à participer massivement au programme³⁸. Il en est tellement sûr qu'il croit en l'imminence de la publication d'un document de l'INPI (Institut National de la Production Industrielle), attestant formellement de l'existence de cette technologie, et dispensant le pays de payer des « royalties » à l'extérieur. Mais c'est mal connaître l'évolution de la volonté gouvernementale dans le dossier, de même que le poids du lobby automobile, qui se fait plus pressant que jamais.

Deux semaines plus tard, le gouvernement accepte une solution nettement internationalisante, qui favorisera le succès de la politique brésilienne de substitution du pétrole par l'alcool. Elle ouvre toutes grandes les portes du secteur industriel, et même agro-industriel, aux FMN désireuses d'investir dans l'alcool. Concrètement, elle tend la main de manière non équivoque à la technologie étrangère dans le domaine, avec une vague référence au « rôle de contrôle » du CTA. Rejetant les pressions « nationalistes », elle accepte de payer des « royalties » aux FMN qui développeront de tels moteurs au Brésil. Ces paiements seront compensés, ajoute-t-on, par la performance des exportations de tels véhicules à l'extérieur du pays, particulièrement ailleurs en Amérique latine³⁹.

35. « So falta haver mais alcool », in *ISIO E*, 14 mars 1979.

36. « A industria aquece os seus motores », in *ISIO E*, le 20 juin 1979, p. 90.

37. « Fiat: Começa a andar o carro a alcool », in *ISIO E*, le 5 septembre 1979, p. 103.

38. « O Brasil na era do alcool », in *VISAO*, le 1^{er} octobre 1979, p. 90.

39. « Todas as concessões para multinacionais exportarem: Brasil paga « royalties » pelo motor a alcool », in *RELATORIO RESERVADO*, no. 678, ano XIII, Rio de Janeiro, 22 au 29 octobre 1979, p. 1.

Le cycle des négociations est bouclé: l'alliance des producteurs de sucre et d'alcool, menacés dans leur croissance par l'incertitude entourant le moteur à l'alcool, et les monteuses d'automobiles, qui désirent profiter à même le PNA et non pas s'astreindre à développer une technologie qui ne leur appartient pas au bénéfice de « l'accumulation locale du capital » est scellée. Une fois reconnue la primauté des seconds sur les premiers et la place discrète de l'État, il ne reste plus qu'à mettre sur pied le cadre d'intervention dont dépend l'essor du programme. Ce sera une structure d'implication indirecte, sur le modèle du GEIA qui réunira dans un « forum » des représentants des deux secteurs: l'agro-industriel et le secteur automobile sous l'égide de l'État, représenté par ses principaux mandataires. On assiste pendant l'été 1979 à la création de la Commission Nationale de l'Énergie (CNE) qui hérite ensemble de tous les pouvoirs autrefois détenus par différents ministères et agences spécialisées.

B — Le cadre de l'alliance: La Commission Nationale de l'Énergie (CNE)

Inquiet par la perspective prochaine d'une flambée des prix du pétrole sur le marché international, le gouvernement du Président Figueiredo émit une série de directives à l'intention du Ministère des Mines et de l'Énergie, désormais premier responsable de la mise sur pied de la « politique énergétique ». Parmi les objectifs visés: l'accélération des forages « off-shore » sous l'égide de la PETROBRAS, la priorité absolue accordée à l'achèvement de la centrale hydroélectrique d'Itaipu, le transfert de la technologie nucléaire américaine pour l'usine Angra I et allemande pour Angra II et III, enfin la régionalisation et l'extension du PRO-ALCOOL. Dans ce dernier cas, on parle d'implanter des pôles alcooliers à la grandeur du pays, de façon à atteindre la production de 10,5 milliards de litres en 1985⁴⁰. Il va sans dire que la taille considérable des investissements requis faisait entrevoir l'internationalisation du projet comme inévitable. Les structures bureaucratiques actuelles, qui avaient pu stimuler tant bien que mal le secteur agro-industriel local, n'avaient plus leur place⁴¹. La refonte se fit par étapes: pour accéder à la nouvelle phase, le PNA devait accueillir de nouveaux participants, car ceux du secteur sucrier étaient trop endettés. La réunion du 6 juin du Conseil de Développement Économique (CDE) approuva la création d'un Conseil National de l'Alcool. Pour renforcer le programme, entreraient les ministères du Travail et des Transports, l'État-major des Forces Armées (EMFA), les ministères des Mines et de l'Énergie, de la Fazenda, du Plan, de l'Intérieur et de l'Agriculture. La FIESP ou Fédération des industries de l'État de São Paulo, suggéra un « forum » qui regrouperait, outre les agences et ministères

40. « Governo fixa as prioridades para o Ministerio das Minas e Energia », in *ENERGIA*, mars-avril 1979, p. 6.

41. De 1975 à la date de son abolition, la Commission Nationale de l'Alcool (CNAL) approuva 218 projets d'implantation de distilleries, dont 122 en mars 1977, impliquant des investissements de l'ordre de 23 milliards de cruzeiros. De ces projets, 129 virent leur financement accepté. Toutefois, en terme de déboursés réels, seulement 116 projets reçurent des ressources, se montant à 8,1 milliards de cruzeiros. Les critiques formulées par les entrepreneurs contre la lourdeur de la CNAL étaient largement fondées; « Plano do alcool » não dá para esperar », in *ISIO E*, le 13 juin 1979, p. 85.

concernés, des entrepreneurs prestigieux et des techniciens qui auraient un accès direct aux bureaux de la Présidence de la République, pour renforcer le caractère exécutif du groupe⁴². Peu après, le président Figueiredo annonça la formation de la Commission Nationale de l'Énergie (CNE), la formule retenue pour être le « forum » en question. Il alla jusqu'à dire que la CNE « ... dirigerait, dans la pratique, les destinées économiques du pays ».

C — Vers une stratégie des FMN dans le secteur financier

Dans ce cadre, la stratégie des FMN se confirme. Leur accès à la CNE leur permet de développer l'instrument financier sans lequel l'alliance avec le secteur agro-sucrier est impossible. Fondée en mars 1976, la *BRASILINVEST S.A. Participations et Actions* possède déjà un Conseil Consultatif dirigé par le président de la Banque du Brésil (BB). Le président de l'ANFAVEA qui est également l'un des directeurs de la Volkswagen assume de son côté la Direction Exécutive et le Conseil d'administration. N'est-il pas le principal instigateur du projet? En mars 1978, débutent les opérations financières proprement dites de BRASILINVEST, avec un capital initial de 600 millions de cruzeiros. Le premier résultat semble avoir été l'achat des actions du Groupe Intercontinental. On vise d'abord une percée brésilienne dans le domaine de pointe des micro-ordinateurs (Minicomputadores Labo) en association avec le groupe Forsa, qui investit 25% d'une mise initiale de 500 millions de cruzeiros. On courtise aussi la Xerox américaine et l'Insurance Company of North America. Explicitement, la formule recherchée est celle du Trépied entre investisseurs transnationaux sous l'égide du secteur automobile, du capital privé local et du capital public. Dès la fin de 1978, la BRASILINVEST se rapproche du secteur public, avec des projets associant 13 entreprises d'État; la BB, la BNDE, la Caisse Économique Fédérale, la Compagnie Vale do Rio Doce, et diverses banques régionales. Puis, pour renforcer la présence du secteur privé, on courtise le secteur local: le domaine financier avec Auxiliar, Bamerindus, Econômico, Nacional e Sul Brasileiro; les assurances avec Atlantica Boa Vista; la pétrochimie avec Unipar; les aliments avec Cacique; la construction civile avec Sobloco; les transports avec Varig; le ciment avec Santa Rita et la publicité avec Sales/Inter-Americana⁴³. Enfin grâce à la CNE, le groupe prépare une volée de projets « pharaoniques » dans le domaine de l'alcool.

La position centrale des FMN n'échappe à personne, non plus que le caractère très « internationalisant » de BRASILINVEST, qui a des bureaux en Autriche, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Dans un premier temps, elle heurte de front les intentions exprimées par les entrepreneurs locaux de l'alcool, DEDINI et ZANINI. Avec le déclin de la rentabilité de leurs ventes en 1979, ces deux entreprises ont fait appel à la BNDE pour consolider leur secteur. Jouant jusqu'au bout son rôle de

42. « Documento: A sugestão da FIESP, nova política energetica », in *VISAO*, le 25 juin 1979, p. 12.

43. « A bem-sucedida experiência de um 'Banque d'affaires' brasileiro », in *Negotios in EXAME*, 22 février 1978.

soutien des initiatives privées, l'État a permis à cette occasion la formation du groupe BRASALCOOL associant, outre DEDINI et ZANINI, la BNDE elle-même et la PETROBRAS⁴⁴. Mais il s'avère que le mariage de raison entre les deux principaux concurrents de l'oligopole ne se fait pas sans mal : ZANINI tente de se retirer, et réduit sa participation. En 1979, le groupe affiche un déficit de 37 millions de cruzeiros. Ses problèmes semblent ceux d'une entité qui n'a pas réussi son pari d'attirer, sous l'égide des constructeurs nationaux d'équipements, le puissant lobby de l'automobile. La majeure partie des crédits, s'élevant à 174 millions de cruzeiros, sont déposés à vue dans des banques et à peine 30% de cette somme, soit 52 millions, a servi à financer des investissements agricoles reliés à l'alcool. Sans parler de la jalousie facilement observable entre les deux concurrents, attisée par le fait que DEDINI accapare plus de 75% du marché, il faut faire intervenir la crise financière croissante de l'État, qui hésite de plus en plus à investir à fond perdu dans l'alcool. Le gouvernement favorise au contraire une association « de circonstance » avec BRASILINVEST, autour des futurs pôles alcooliers. C'est cette articulation « internationalisante » qu'il ne faut pas hésiter à mettre en évidence, dans le cadre de l'alliance entre le secteur agro-sucrier et le secteur automobile. C'est ce qui ne ressort malheureusement pas de l'article de Gérard Assouline qui traite, rapidement il est vrai, de la constitution de cette alliance⁴⁵.

Il est exact que formellement, le malaise régnant entre les deux secteurs se matérialisait autour des « incertitudes » du programme :

Les producteurs d'alcool attendaient qu'existe la garantie d'une production significative de véhicules à l'alcool pour se lancer dans des investissements visant à multiplier la production : les constructeurs automobiles ne souhaitaient pas s'engager sur la voie d'une modification de leur stratégie industrielle, sans la garantie de stocks et d'un approvisionnement sûr en combustible⁴⁶.

Mais nous sommes portés à penser que si les deux domaines étaient appelés à collaborer dans le cadre d'un protocole de relance du programme, d'une part la contradiction entre eux ne devait jamais se résoudre, contrairement à ce que laisse entendre Assouline, ensuite l'alliance ne pouvait se maintenir qu'à travers la reconnaissance du rôle dominant, donc hégémonique, du secteur multinational sur l'autre. Pire encore, cette dominance irait en s'affirmant, dans la mesure même où le secteur local, comme d'ailleurs l'État, s'enlisaient dans une crise financière.

Mais l'heure est aux protocoles d'entente. Un compromis est atteint entre les divers acteurs et le 19 septembre 1979, la CNE dépose un accord formel, signé au palais de Planalto à Brasília. Il porte sur : 1. La production, à partir du 1^{er} janvier 1980, de 250 000 véhicules à l'alcool pour l'année qui vient, 300 000 pour 1981, et 350 000 pour 1982 ; 2. La priorité sera donnée, dans l'ordre, aux véhicules de transport de masse, aux camions et machines agricoles ; 3. La distribution de la

44. Voir à ce sujet les *RELATORIO RESERVADO*, nos. 722 et 726.

45. Gérard ASSOULINE, « Les enjeux de la politique énergétique brésilienne », in *AMÉRIQUE LATINE*, no. 12, octobre-décembre 1982, pp. 22-28.

46. *Ibid.*, p. 27.

production sera la responsabilité de l'ANFAVEA et de ses filiales. Un échéancier trimestriel sera fixé par consultation entre l'ANFAVEA et le MIC, de façon à synchroniser la mise sur le marché des voitures avec la distribution de l'alcool aux postes; 4. La technologie utilisée par l'industrie automobile ne doit occasionner aucune sortie de devises pour le pays; 5. La commercialisation des véhicules à l'alcool se généralisera progressivement. Au début, elle sera limitée aux États du Parana, de São Paulo, de Rio de Janeiro, du Minas Gerais, le District Fédéral et quelques États du Nord-Est. Sur avis du Conseil National du Pétrole (CNP), on l'étendra à d'autres États⁴⁷.

On est loin de l'ambitieux projet que l'ANFAVEA avait soumis à la fin de l'été. On s'engageait alors à produire plus de 600,000 véhicules la première année, tout en réclamant que l'objectif de production d'alcool fixé pour 1985, soit 10 milliards de litres, soit doublé. Les restrictions apportées par le gouvernement aux rêves de l'association peuvent passer pour importantes. Elles représentent pourtant une victoire du lobby automobiliste contre ceux qui, dans l'Armée principalement, voulaient simplement stopper toute croissance de cette industrie pour trois ans, compte tenu du rationnement du pétrole. C'était l'opinion d'Oziel de Almeida, président du CNP. Politique peu faisable toutefois, car elle aurait paralysé l'automobile, le moteur de l'industrialisation récente et anéanti par ricochet les espérances du secteur des équipements d'alcool: DEDINI et ZANINI. On comprend qu'une solution aussi radicale n'ait trouvé de défenseurs, ni au sein de la CNE ni ailleurs dans le gouvernement. Le modèle brésilien s'obstinait par conséquent à croître coûte que coûte.

D — Vers l'entrée de nouveaux acteurs internationaux

À l'intérieur comme à l'extérieur de la CNE, Mario Garnero ne perdait pas son temps. La banque d'affaires BRASILINVEST, qu'il avait contribué à dynamiser, faisait preuve d'une grande agilité dans le cadre de la politique de « régionalisation » du PRO-ALCOOL. Il était déjà entendu que la BNDE allouerait 100 milliards de cruzeiros d'ici 1985 dans le développement de nouvelles régions productrices de canne-à-sucre, à même la recette fédérale sur les impôts industriels. Ces fonds iraient tout autant dans le Sud, qu'au Centre et dans le Nordeste du pays. Fidèle à son mandat classique, l'État mettrait sur pied un certain nombre d'infrastructures d'électrification, de percement de routes, de construction d'entrepôts, pour accompagner les grands projets agro-énergétiques, dont les deux principaux seraient des « pôles » alcooliers: Bodoquena dans le Matto Grosso do Sul, et Correntina dans le Bahia.

Pour ce faire, il faut intéresser les entrepreneurs à investir massivement dans l'agriculture. De plus, la BNDE ne souhaite investir que la contre-partie des crédits offerts par les agences internationales de développement, telles la Banque Mondiale. Dans l'esprit du gouvernement, il faut « créer certains mécanismes qui poussent les

47. *Ibid*, p. 23 et sq.

entrepreneurs vers l'agriculture ». En ce sens, le schéma retenu propose « un type de société par quotas de participation »⁴⁸. Au tout début du mandat de Figueiredo, on a fondé le BRASILINVEST d'Intégration nationale, une banque d'affaires, filiale de l'autre mais uniquement tournée vers l'agro-industrie des régions désignées, le Nord, le Nordeste et le Centre-Ouest. Son président sera l'ex-ministre de l'Intérieur Rangel Reis, lui-même grand propriétaire terrien, industriel et exportateur, contrôlant un groupe de treize entreprises associées à *Companhia Cacique de Café Soluvel*. D'abord agro-industriel, rien n'empêche ce projet de s'orienter du même souffle vers l'agro-énergétique. En ce sens, les recherches conduites par les 1600 agronomes du gouvernement⁴⁹, et qui sont à la disposition des entrepreneurs, s'intéresseront tout autant à l'augmentation de la productivité de la canne-à-sucre qu'à celle du maïs ou de la fève noire (feijão)⁵⁰. Faisant suite aux protocoles signés avec le secteur automobile et les réparateurs, dans le cadre des activités de la CNE, le gouvernement cherche à attirer les projets des entrepreneurs locaux, dans la production d'alcool en périphérie. Or, dès le début, on souligne que, si les appels du gouvernement ne sont pas entendus, celui-ci conviera les entrepreneurs étrangers vers les nouveaux pôles, mettant ainsi un terme au vieux principe de la « propriété nationale des terres »⁵¹. La même politique, qui tente d'aiguillonner les sucriers, est à nouveau reprise par le MIC⁵². À la mi-février, lors d'une rencontre avec un groupe d'hommes d'affaires de l'État du Parana, le MIC avertit que : « Si les entrepreneurs locaux n'atteignent pas l'objectif de 10,7 milliards de litres prévus par le programme, on fera appel aux étrangers, et ceci dès le mois de juin ». On avait en effet prévu un délai de six mois pour les soumissions « nationales »⁵³.

Joignant l'acte à la parole, le gouvernement mandate des délégations à l'étranger. Le président de la Confédération des Associations Commerciales du Brésil se rend aux États-Unis pour participer à la réunion annuelle du Conseil Conjoint États-Unis/Brésil des hommes d'affaires, qui doit se tenir le 27 février 1980 à Arlington en Virginie. En même temps, l'Itamarati⁵⁴ signe avec l'Iraq un accord « secret » qui mettrait au service du programme nucléaire brésilien une nuée de pétro-dollars⁵⁵. Pour concrétiser le rapprochement entre les deux pays, l'Itamarati envoie un nouvel ambassadeur à Bagdad, le général Alves Correa, ami traditionnel du « lobby arabe » à Brasilia, connu pour ses positions anti-israéliennes.

48. « Os obstaculos entre o paiol e a mesa » in *Negotios in EXAME*, le 18 juillet 1979, p. 97.

49. Par le biais de l'EMBRAPA ou Entreprise Brésilienne de Soutien à la Production Agricole.

50. « Pesquisa: opções para aumento de produtividade », in *INFORMATIVO EMBRAPA*, Été 1979, p. 1.

51. « Proalcool, hora decisiva », in *VEJA*, le 28 novembre 1979, p. 170.

52. « O Proalcool, com capital estrangeiro », in *JORNAL DA TARDE*, le 31 janvier 1980; de même que Joelmir, BETING. « A marcha lenta », in *FOLHA DE SAO PAULO*, Notas Econômicas, le 5 février 1980.

53. « Penna quer capita estrangeiro para produzir alcool », in *ENERGIA*, mars-avril 1980, vol. II, no. 7, p. 8.

54. Ministère des Affaires Étrangères.

55. « Iraque podera financiar o Programa Nuclear », in *RELATORIO RESERVADO*, no. 695, du 25 février au 2 mars 1980, p. 1.

Ce maraudage commence à porter fruit: le premier *joint-venture* est signé entre un groupe multinational et le gouvernement. La compagnie Esso serait prête à investir 500 millions de dollars dans le programme de l'alcool, à condition que la politique d'ouverture soit définie. À cet effet, le Ministre du Plan se rend lui-même à New York pour exposer à des groupes de financiers américains les avantages du PNA, au moment où le président de l'Institut National de Colonisation et de réforme Agraire (INCRA) parcourt le Japon dans le même but⁵⁶. À Brasilia comme à l'étranger, à New York, Bonn, Tokyo et Bagdad, le lobby transnational se voit donner toutes les chances de s'exprimer. Le gouvernement rejoint ainsi deux objectifs: il ranime l'intérêt pour le programme de l'alcool à l'intérieur par la surenchère que constituent les « Pôles alcooliers »: des dizaines de milliers d'hectares de terre vierge et des complexes de distillerie d'une capacité pratiquement illimitée, tout en facilitant la cueillette de capitaux inemployés ailleurs dans le monde. Une question se pose toutefois: ces venues de capitaux échapperont-elles à tout contrôle et, compte tenu l'alliance hégémonique intérieure entre grands entrepreneurs terriens, spéculateurs et industriels de l'automobile et de l'alcool autour du programme, modifieront-elles le rapport des forces et les règles du jeu telles qu'on les observe au Brésil? Assisterons-nous à une réévaluation du rapport entre l'État et le secteur privé, les fractions de la bourgeoisie d'affaires, industrielle et agro-énergétique (propriétaires terriens) dans un équilibre de plus en plus instable, il est vrai, depuis la fin du Miracle? Sur ce plan, quelle sera l'attitude des filiales des FMN installées au Brésil depuis le début de l'industrialisation, alors que croissent les inquiétudes à la suite de tractations qui ont l'air de rompre le *modus vivendi*?

Carlos Lessa a rappelé, lors d'une entrevue, que la formalisation du Trépied entre les acteurs du développement au Brésil avait donné lieu à un lotissement de l'espace économique dans les années 20, puis lors du Plan des Metas: aux uns les terres; aux autres, les banques et l'immobilier; aux dernières-venues enfin, les multinationales, la production industrielle de pointe. Il faudrait vraiment une nouvelle « alliance au pouvoir » et nouveau « Plan », comparable à celui des Metas, pour espérer y faire entrer de nouveaux participants. On peut se poser la question: le PRO-ALCOOL, par son caractère limité de simple substitution à la gasoline, et son instrumentalisation, peut-il être ce Plan? Ses objectifs modestes ne nous permettent pas de le penser.

Malgré tout, feignant de l'ignorer, celui qui avait justement le plus à gagner d'une éventuelle redistribution des cartes, le secteur de l'automobile, fit les premiers pas de façon à pénétrer par la porte que l'État venait de lui ouvrir. Ainsi, ce secteur fortement profitable mettrait la main sur un domaine peut-être moins rentable jusqu'à ce jour, mais qui lui avait toujours échappé: l'agro-énergétique. En l'organisant et le rentabilisant, il ouvrirait de nouvelles frontières agricoles dans le pays tout en s'assurant pour lui-même la continuation par l'alcool de la « civilisation de l'automobile » qui est et restera sa raison d'être. Or, fait significatif, le cartel automobile n'avait nulle envie de voir ce rêve spolié par des concurrents

56. « Proalcool: as multis vão entrando », *ibid.*

japonais, américains ou autres. Dans l'alliance pour le développement au Brésil, il n'y avait pas de place pour les débutants, dans la conjoncture de crise du « modèle ».

E — Le « débat » et les nouvelles stratégies

Pour faire face à la menace, la BRASILINVEST tendit la main à la DEDINI, alors en perte de vitesse par rapport à ses concurrents. Ensemble, ils définirent le caractère de l'un des principaux pôles alcooliers: Canavieiras, au sud de l'État de Bahia. Assez rapidement, le groupe réussit à conclure une entente de principe avec le gouvernement sur ce dossier. Cette tractation se déroula dans le cadre des groupes sectoriels de la CNE, et peut-être aussi du Secrétariat au Plan (SEPLAN). Bien entendu, le projet impliquait la participation du capital étranger, mais il était encore difficile de savoir à quel niveau, dans le volet agricole ou dans le volet industriel⁵⁷. La riposte ne se fit pas attendre: le groupe national *Gest* mit en cause l'empressement de sa concurrente à présenter son projet. L'exaspération gagnait ainsi ZANINI, rivale de la DEDINI, qui avait patiemment élaboré le projet du pôle de *Correntina*, dans une étroite association avec le groupe *Cabral de Menezes*, sous la raison sociale *Gest*. D'ailleurs ce projet ne manquait pas de panache: 20 distilleries au coût de 560 millions de cruzeiros chacune. Quarante investisseurs majeurs étaient déjà en lice.

De son côté, la PETROBRAS se voit pratiquement évincée du programme. Ainsi, elle doit céder la plupart de ses postes d'alcool à des intérêts transnationaux. La firme publique ne conservera plus qu'environ 10% des postes; Shell en aura 1,300, Texaco, 1,233 et enfin Esso, 974.

Si les autorisations dépendent du nombre des demandes acheminées au CNP, on est en droit de penser que, d'ici peu, la plupart des postes de vente d'alcool dans le pays appartiendront à des FMN⁵⁸.

Une des règles fondamentales qui a toujours été invoquée lors de l'affirmation de l'alliance: la nécessité de « combler un vide » par l'arrivée d'un nouveau participant, ressort avec netteté des interventions gouvernementales pendant cette période. Affirmant la nécessité pour le pays d'exporter des quantités croissantes d'alcool et de contribuer ainsi à rétablir l'équilibre de la balance des paiements, dans la conjoncture où le pays ne cesse de s'enfoncer, on fait valoir la conception d'un capitalisme sans frontière, mais hélas aussi sans contrôle. Et cela deviendra particulièrement vrai lorsqu'on commencera à se rendre compte du désastre technologique auquel commence à ressembler le programme de l'alcool. On a beau montrer du doigt les limites structurelles de l'agro-industrie locale, basée sur une agriculture archaïque, on sera obligé de reconnaître aussi les lacunes du secteur

57. « A Gest não gostou da pressa do Brasilinvest », in *RELATORIO RESERVADO*, no. 699, du 24 mars au 30 mars 1980, p. 3.

58. « Petrobras fica com 10% dos postos de alcool », in *RELATORIO RESERVADO*, no. 700, du 31 mars au 6 avril 1980, p. 1.

automobile, un cartel très concentré, qui ne se révèle pas nécessairement dynamique dans la conjoncture actuelle. D'où un premier sujet d'interrogation.

L'autre problème est lui aussi structurel. Si vraiment un « vide » existe et qui doit être comblé, il faut s'entendre pour savoir si c'est l'État, par le biais de la PETROBRAS, ou le secteur privé multinational qui va l'occuper. Ce débat, auquel auront participé avec ferveur et conviction la plupart des secteurs économiques brésiliens, publics comme privés, a le mérite de mettre en lumière l'absence de consensus sur le modèle à adopter, dans une conjoncture qui, après avoir été celle de la « crise de l'énergie », devenait celle de l'économie toute entière. Derrière cet affaissement de l'économie, qui paralysera le programme de l'alcool, il faut surtout voir la crise de l'alliance au pouvoir, soumise à plus ou moins long terme à la menace de sa substitution par une autre alliance, plus large et internationale. Vu son caractère éminemment exportable et avant-gardiste, le programme de l'alcool est revêtu d'une signification symbolique originale: il « représente » la solution brésilienne aux étreintes sans cesse renouvelées du système monétaire international. Il se pare aussi d'accents tragiques: si des étrangers s'emparaient de cette activité et des immenses terres vierges qui doivent en accompagner le développement, où s'arrêtera le processus de dénationalisation ou encore d'internationalisation de l'économie brésilienne, déjà si engagé?

L'agitation fut à son comble quand la Banque Mondiale offrit un quart de milliard de dollars pour l'élargissement du programme de l'alcool, nonobstant certaines conditions. Toutes confirmaient les craintes les plus vives du secteur agro-énergétique brésilien: ouvrir le domaine « sacré » de l'alcool à la concurrence étrangère quand on sait que les pays développés possèdent déjà des équipements de distillation beaucoup plus sophistiqués, et lotir les terres vierges au bénéfice des pays exportateurs de capitaux, mais arides ou montagneux comme les pays arabes et le Japon.

IV – CRISE DU SECTEUR AUTOMOBILE ET FIN DU « CARTEL » DE L'ALCOOL

Sur le front intérieur, le programme de l'alcool fut loin de connaître le déroulement souhaité par le gouvernement. Et d'abord, rien ne se déroula comme prévu. À part un certain nombre de véhicules officiels et une dizaine de flottes d'entreprises publiques ou para-publiques: la Compagnie des Téléphones de São Paulo, la Compagnie Énergétique de São Paulo (CESP), l'EMATER du même État, du Minas Gerais et du Rio de Janeiro: un total de 500 voitures, l'industrie se refusait dans les faits à respecter les premiers articles du protocole et à procéder à la fabrication des véhicules utilitaires, autobus et machines agricoles qui étaient pourtant inscrits en priorité. Elle faisait porter le gros de l'effort sur la voiture de tourisme, plus immédiatement rentable, plus facile à « adapter » pour l'alcool parce que plus petite. Au surplus, on était loin des chiffres avancés dans l'entente: seulement 12 000 unités produites au premier semestre de 1980, contre les 100 000 prévues, dans la région de la métropole pauliste. À cela il faut ajouter 1 500 unités de la Fiat, dans le Minas Gerais. Le secrétariat d'État de São Paulo fit observer que

les monteuses s'abstenaient de toute publicité sur le nouveau produit. On répondit que les entreprises préféraient connaître la réaction des premiers clients avant de se lancer dans une campagne publicitaire. Dès lors, Brasilia commença à soupçonner les FMN de retarder indûment le programme⁵⁹. Il est certain que la grève des métallos explique en partie l'impossibilité de respecter les échéances, mais les FMN l'invoquèrent comme unique facteur: de plus, elles l'évoquèrent pour exiger une augmentation de 15% du prix des voitures, destinée à couvrir les augmentations de salaires des ouvriers, tout en faisant accepter un abattement de 50 000 unités des 250 000 prévues pour 1980. Le gouvernement accorda 12% d'augmentation du prix et consentit à l'abattement⁶⁰.

A — L'offensive du leader Volkswagen

Les difficultés devinrent plus évidentes au deuxième trimestre: les réseaux de distribution de voitures à l'alcool commencèrent à accumuler des stocks invendus dès le mois de juin. La Volkswagen mit sur le compte des majorations désormais mensuelles du prix de la gasoline et de l'alcool, la nervosité des acheteurs. À leur tour, les détaillants interrompirent toute publicité et les licenciements débutèrent. Dès ce moment, on ne parla plus dans les cercles officiels que d'une production de 150 000 voitures pour toute l'année⁶¹. Prévoyant les effets néfastes de la récession sur son volume d'affaires, le leader de l'industrie Volkswagen se lança aussitôt dans une offensive politique visant à modifier le protocole pour permettre à l'industrie de procéder à des changements de moteurs à essence pour des moteurs à alcool, sur des voitures usagées. Théoriquement, le protocole ne prévoyait que deux situations: 1) des voitures neuves sortant de l'usine et fonctionnant à l'alcool; 2) des voitures usagées adaptées à l'alcool par les réparateurs, utilisant à cet effet un « kit ». Or Volkswagen est l'unique entreprise qui opère, à São Paulo, à côté de ses installations de construction de véhicules, une unité industrielle de réparation et d'ajustement, en fait la plus importante d'Amérique latine⁶². Cela fut naturellement interprété comme la tentative d'une FMN pour enfoncer une brèche dans le fragile équilibre existant entre les partenaires du programme. Certains secteurs du gouvernement comme les représentants du secteur des réparateurs s'émurent de cet empiètement. Par ailleurs, Volkswagen soumit au même moment un plan de relance de la commercialisation, grâce à de nouvelles facilités de crédit au consommateur, une déduction sur la Taxe Routière Unique (TRU) et divers avantages⁶³. Ainsi, faisait miroiter l'entreprise au gouvernement, serait-il possible de hausser le plafond de production actuel.

59. « Governo acusa « multis » de retardarem o Proalcool », in *RELATORIO RESERVADO*, du 12 au 18 mai 1980, p. 8.

60. « Anfavea obtem abatimento de 50 mil carros », in *RELATORIO RESERVADO*, du 19 au 25 mai 1980, p. 8.

61. « Vendas caem e o carro a alcool não sai », in *RELATORIO RESERVADO*, du 30 juin au 6 juillet 1980, p. 2.

62. « Volkswagen quer mudar as regras do motor a alcool » in *RELATORIO RESERVADO*, du 28 juillet au 4 août 1980, p. 7.

63. « Galveas estuda opções da Anfavea », *FOLHA DE SAO PAULO*, 11 juillet 1980.

La tactique du « fait accompli » était essentielle au succès des revendications du secteur automobile : la GM du Brésil recevait un certificat d'homologation pour le moteur de sa Chevette à l'alcool. Dès septembre, la compagnie prévoyait débiter la production normale. De son côté, Honda homologuait son moteur pour la motocyclette CB-400⁶⁴. Chrysler la suivit avec son moteur V8 de 200 chevaux à l'alcool, destiné au camion D-950-E conçu pour le transport de la canne-à-sucre dans les plantations. Un peu en retard sur son chronogramme, GM fit parvenir au CTA son moteur de série 292 pour des tests. Avec cette invention, GM espérait concurrencer Mercedes-Benz dans le domaine des autocars de ville. En retrait par rapport aux autres, Ford attendait une meilleure définition de la politique des prix avant de procéder à l'ajustement de ses moteurs V8 pour camionnettes et véhicules utilitaires. Ce qui indique que le cartel automobiliste n'était pas également convaincu des volontés gouvernementales, ni même des potentialités du programme⁶⁵. Une perspective semblait cependant faire l'unanimité chez les fabricants ; en utilisant les avantages fiscaux, l'abattement des taxes à la production industrielle et à l'exportation, tenter une percée du marché sud-américain avec les voitures à l'alcool.

Cette politique d'internationalisation du marché présente aussi dans l'esprit de ses concepteurs, l'avantage de consolider le secteur agro-énergétique. En effet, c'est en collaboration avec les usiniers de sucre et d'alcool, DEDINI, ZANINI et les autres, que des pays comme le Paraguay parlaient de mettre sur pied une infrastructure de production de canne-à-sucre et d'alcool⁶⁶.

B — Conflits au sein du cartel : l'État « médiateur »

Sur le reste, le malaise grandit entre la Volkswagen et ses concurrents immédiats, moins impliqués dans le programme. On ne semble pas apprécier par exemple la hâte de Garnero à faire pression sur le gouvernement pour obtenir des conditions de financement spéciales pour les prototypes. On craint que cela ne compromette pour de bon ce qui subsiste du marché des voitures à essence, plus important pour les concurrents de la grande firme allemande que pour elle⁶⁷. Il y a aussi le caractère échevelé de certaines déclarations : à une occasion, Garnero affirme que le secteur est en mesure de produire plus de 50 000 véhicules par mois. Cela fait craindre, dans certains cercles gouvernementaux, que l'installation de vastes lignes de montage, bien supérieures aux quotas actuels, ne contribue à rentabiliser pleinement la politique du fait accompli. L'État serait alors obligé à son corps défendant d'accroître la production d'alcool, en injectant d'immenses ressources sous forme de subsides agricoles. Cela est de moins en moins possible, car la conjoncture se détériore de jour en jour⁶⁸.

64. « Veículos a álcool, mais homologações », in *VISAO*, 4 août 1980.

65. « Os motores da Chrysler, da GM e da Ford », in *RELATORIO RESERVADO*, du 25 au 31 août 1980.

66. « Industria automobilística internacionaliza programa brasileiro: multis podem levar Proalcool ao Paraguai », in *RELATORIO RESERVADO*, du 18 au 24 août 1980, p. 1.

67. « Anfavea: nem todos concordam com Garnero », *ibid.*

68. « O Brasil já roda a álcool », in *VISAO*, 25 août 1980, p. 62.

Malgré tout, le gouvernement cède au lobby automobile, qui s'affirme avec puissance et détient la clé du succès du PRO-ALCOOL. Dans un premier temps, que l'objectif de 150 000 voitures pour 1980, monte à 200 000. Pour ce faire, les conditions de financement seront effectivement revues, ainsi que les priorités incluses dans le protocole. Dans la mesure où l'industrie s'engage à mettre sur le marché un nombre raisonnable de véhicules utilitaires, on lui laissera produire jusqu'à 400 000 voitures de tourisme en 1981⁶⁹. Dans cet esprit, le Conseil Interministériel des Prix (CIP) concèdera une majoration de 10% du prix des véhicules à l'alcool, tout en maintenant le prix du carburant à 65% de celui de l'essence. Mais tout autant BRASILINVEST que l'industrie automobile s'engagent alors dans les sentiers épineux de la vieille controverse entre capital national et capital multinational.

À la direction de BRASILINVEST, l'image de Garnero est trop liée à la défense des intérêts du capital étranger au pays... On craint aussi que cela n'atteigne l'industrie automobile, un secteur qui a réussi jusqu'à maintenant à se tenir à l'écart du thème de « L'internationalisation » de l'industrie brésilienne⁷⁰.

On sent aussi percer la concurrence entre les compagnies d'automobile forcément minoritaires dans le programme comme Ford, GM, Fiat, et Volkswagen qui s'est accaparée plus d'un créneau dans l'appareil exécutif qui le contrôle. En faveur de Volkswagen, Garnero a su arracher au gouvernement une redéfinition des objectifs de production ainsi que de la capacité à exporter; en faveur de Volkswagen encore, Garnero a fait admettre une majoration du prix des véhicules, susceptible de favoriser celle d'entre les monteuses qui vend le plus ou encore, comme le signale avec justesse un commentateur, celle qui a accumulé le plus de stocks invendus. Alors Volvo, installée à Curitiba, bat la marche et remet en cause l'hégémonie de la Volkswagen. Elle annonce que, l'an prochain, à l'occasion des élections à la présidence de l'ANFAVEA, elle défendra la candidature de son président, Karlos Richbieter⁷¹. Et du même souffle, le lobby de la Volkswagen essuie deux échecs d'importance, qui semblent traduire l'exaspération des « petits » en face du « gros », et certainement un bris du consensus au sein du bloc automobile: en remplacement de Renato Ferrari, dont le mandat est achevé à la présidence de l'ABRAVE⁷², le candidat de la chaîne de revendeurs Ford est élu, battant le candidat de Garnero, un représentant des Distributeurs Autorisés Volkswagen (ASSOBRAV)⁷³. Puis, le favori de Garnero aux élections présidentielles de la FIESP⁷⁴, est défait à son tour.

Les avantages consentis par le CIP n'étaient au fond qu'un prix de consolation pour des entreprises qui terminaient l'année 1980 sous les plus mauvais auspices. Volkswagen, leader de l'industrie, est la plus atteinte: elle admet avoir accumulé

69. « Governo e montadoras afinal em paz » in *RELATORIO RESERVADO*, du 25 au 31 août 1980, p. 6.

70. « Anfavea; oposição », in *RELATORIO RESERVADO*, du 23 au 31 novembre 1980, p. 3.

71. « Crece a oposição » in *RELATORIO RESERVADO*, du 1^{er} au 7 décembre 1980, p. 2.

72. Association Brésilienne des Revendeurs de Véhicules.

73. « Abreve: fica na Situação », *RELATORIO RESERVADO*, du 1^{er} au 7 décembre 1980, *op. cit.*.

74. Fédération des Hommes d'affaires de l'État de São Paulo.

plus de trois milliards de cruzeiros de déficit, pour les douze derniers mois. Cela ne va pas manquer de se tourner contre les détaillants; les stocks de voitures invendues sont si importants que, pour prendre un exemple, un véhicule 1979, qui en septembre valait encore 80% de son prix initial, n'est plus coté en décembre que pour 65% de cette valeur. Le marché interne est en pleine rétraction, et la performance des entreprises ne repose finalement que sur une participation accrue, plus de 30% des ventes, du secteur des exportations⁷⁵. Un cul-de-sac est en vue: si l'industrie automobile ralentit son rythme de croisière à des niveaux jamais vus depuis la grave crise de 1963-1964, c'est toute la croissance qui est compromise, des milliers d'emplois menacés et avec eux la paix sociale, surtout dans un secteur aussi politisé. N'oublions pas que les syndicats de travailleurs dans l'automobile représentent la base sociale du Parti des Travailleurs (PT). En 1980, on compte plus de 42 jours de grève, qui ont contribué à asseoir la réputation du Parti à l'échelle nationale. Le gouvernement craint, à juste titre, qu'une crise « structurelle » de l'industrie automobile devienne, non seulement une crise de tout l'appareil productif, à cause de son rôle dominant dans le processus d'industrialisation, mais se transforme aussi en une crise politique de tout le mouvement « d'ouverture », dont le Général Figueiredo a fait son cheval de bataille. Les licenciements de la Volkswagen apparaissent, dans ce contexte, comme un moyen de pression auprès du gouvernement, soucieux de « paix sociale ». Aux yeux des analystes, il est clair que l'entreprise pouvait tolérer des déficits pendant un certain temps, comme l'avaient fait par le passé GM ou même Fiat⁷⁶. Cela lui est d'autant plus facile qu'elle reçoit déjà de la Commission pour la Concession de Bénéfices Fiscaux à l'Exportation (BEFIEEX) un crédit de 1,5 milliard de dollars, à la suite d'un protocole signé en 1973. Dans les dernières années, Volkswagen a ainsi réussi une percée remarquable des marchés bolivien et péruvien. Maintenant, la firme prétend faire porter cette somme à cinq milliards de dollars, s'étalant au moins jusqu'en 1988. Il lui suffit d'invoquer la stagnation du marché interne en même temps que l'absolue nécessité dans laquelle se trouvait le Brésil d'accroître le volume de ses exportations de manière à rétablir sa balance des paiements⁷⁷.

C — Marché extérieur et marché interne

Une offensive internationale est en même temps menée aux États-Unis, lorsque Mario Garnero part y défendre, à titre de membre de la CNE et représentant du secteur privé, l'idée d'un PRO-ALCOOL « interaméricain ». On se souviendra que, dans l'esprit de la nouvelle administration américaine, il faut reserrer les liens entre tous les pays de l'hémisphère: Ronald Reagan en fait l'un des thèmes majeurs de sa campagne, défendant du même coup la nécessité de « contenir » l'expansion du

75. Antonio Carlos, GUIDA. « Automoveis, a industria se prepara para vender menos », in *ISIO E*, 24 décembre 1980, pp. 71-72.

76. « Volks esta isolada até na Anfavea », in *RELATORIO RESERVADO*, du 12 au 18 janvier 1981.

77. « A Volks segura demissões », in *ISIO E*, 21 janvier 1981, p. 57.

communisme en Amérique centrale. La contribution des Brésiliens, dans ce contexte, est vivement appréciée, comme le souligne le sénateur républicain Charles Percy, chef du sous-comité sénatorial de l'Énergie et de la Prolifération Nucléaire. Garnero va jusqu'à suggérer à ses interlocuteurs américains que des ressources nouvelles soient mises à la disposition des pays latino-américains et caraïbes désireux de moderniser leur infrastructure agro-sucrière et développer des programmes de l'alcool. L'apport brésilien lors de la mise en oeuvre de cette stratégie continentaliste serait manifeste, au plan du « know how » notamment. Mais Garnero pense aussi, même s'il n'aborde pas ce thème de manière explicite, que ces pays pourraient importer des voitures à l'alcool du Brésil. Déjà le Costa Rica et le Nicaragua sandiniste ont fait part de leur vif intérêt pour le programme brésilien et importé quelques centaines de véhicules en 1980; il y a tout lieu d'espérer que cette contribution extérieure compensera, ne serait-ce qu'en partie, ce qu'il n'est plus possible d'appeler autrement que l'effondrement de la demande intérieure pour cette catégorie de voitures⁷⁸.

De ce côté, en effet, les pires appréhensions se matérialisent: on avait déjà enregistré une chute modérée de 10% du nombre des ventes en 1980 par rapport à l'année précédente. En 1981, c'est de l'ordre de 35% que se manifeste la chute des ventes et des revenus des firmes du secteur. Assez stable en ce qui concerne le nombre de camions lourds mis en service, le volume d'affaires enregistre un manque à gagner imposant au chapitre des voitures de tourisme, et tout particulièrement pour la voiture à l'alcool. Celle-ci comptait pour 70% des ventes à la fin de 1980 et 40% à l'été de 1981. À la fin de l'année, sa participation ne sera plus que de 7%, ce qui constitue un véritable désastre. Un porte-parole de l'industrie déclare que l'on retourne aux pires années de 1963-1964, et il n'y a aucune indication de reprise avant 1984 ou même 1985. Cela atteint, en 1981, non seulement la Volkswagen, mais également toutes les firmes automobiles sans aucune exception, sans parler de l'effondrement de l'industrie des revendeurs où les licenciements deviennent massifs au dernier trimestre de l'année⁷⁹. Le taux d'endettement par rapport au patrimoine des firmes est alors de 62,5% chez Volkswagen, 33,6% chez Mercedes-Benz, 73,5% chez Ford, 78% chez GM, 95,4% chez Fiat, 65,4% chez Saab Scania, 108,8% chez Fiat Diesel, 106,8% chez Volvo mais seulement de 23,7% chez la dynamique Toyota du Brésil. Mais comme les faits sont là, et que les critiques fusent de tous côtés contre le prix trop élevé des voitures et du carburant, contre la consommation supérieure des voitures à l'alcool et les dommages causés à la mécanique par une technologie déficiente, la position dominante de l'ANFAVEA est fortement ébranlée. Son président Mario Garnero démissionne.

Mais rien ne peut désormais distraire le gouvernement de la riposte qu'il médite contre le cartel brésilien de l'automobile; dans les premiers jours d'avril 1982, le ministre du Plan met un terme aux « règles du jeu » qui ont jusque-là protégé l'industrie « nationale » de l'automobile en invitant formellement Toyota et

78. « EUA: Garnero defende proalcool », in *FOLHA DA TARDE*, 25 mars 1981.

79. « Uma fase muito difícil: a industria automobilística está tendo de adequar-se a um novo patamar », in *GAZETA MERCANTIL*, Balanço anual, 1981, pp. 315-316.

Suzuki à essayer au Brésil, à partir de maintenant, leurs camionnettes à l'alcool. On dit que leur technologie est bien supérieure à celle de l'industrie nationale et que ces modèles feraient jusqu'à 18 kilomètres au litre d'alcool, contre 11 kilomètres pour les unités fabriquées localement. Accueillie avec le plus grand émoi, cette décision met en définitive un terme au monopole exclusif de l'industrie automobile brésilienne sur son secteur. De plus, le gouvernement dérègle les prix et abandonne la voiture à l'alcool à son sort. La guerre des prix se déclenche sur les ruines du cartel : en dix-huit mois, le prix des véhicules double alors que l'inflation dépasse le cap des 150%. La crise est générale.

V – BILAN DE LA STRATÉGIE DES FMN DANS L'ALCOOL

C'est non sans un certain scrupule que nous avons désiré présenter, en début d'article, les *pro et contra* de la participation des firmes multinationales dans le procès de développement des pays du Tiers-Monde. Alors que Vernon soulignait les nombreux avantages de leur présence, au chapitre de l'innovation technologique, de la productivité industrielle et de la diversification du marché dans le pays-hôte, Evans, à la suite de plusieurs auteurs, accentuait le caractère « extérieur » de leur implantation, leurs objectifs de rentabilité à court terme, leur manque d'intérêt pour une innovation technologique qui favorise le pays-hôte et le principe de l'accumulation locale du capital. Témoin de ce manque de dynamisme, leur niveau d'endettement très élevé de même que des limites structurelles non moins présentes que dans d'autres secteurs de l'économie du pays-hôte, continuait Philippe Faucher⁸⁰.

A — La conquête des marchés

Nous croyons que l'expérience du programme de l'alcool offre une bonne illustration de l'attitude des firmes multinationales dans un pays du Tiers-Monde.

Après avoir observé l'essor de leurs activités dans l'automobile, à la faveur du plan de développement connu sous le nom de Metas, on a conclu au caractère structurel et « global » du procès de dénationalisation : premier volet de leur stratégie de « conquête du marché » et de monopolisation. Le cartel automobile se consolide, avec l'aval de l'État militaire, et l'équilibre apparaît à la fois entre entreprises, où il y a entente sur les quotas de production et les prix, et avec le secteur brésilien « sous-traitant », réseau des détaillants, réparation, etc...

Par la suite, quand l'expansion du marché se confirme, au début des années 70, elles sont pressées de conclure avec le gouvernement des ententes qui favorisent le développement de leurs activités proprement industrielles, et surtout le volume de leurs exportations. Des critères de stricte rentabilité sont à l'origine des protocoles traditionnels que la Volkswagen a signés avec le gouvernement en 1973 par l'intermédiaire de la BEFIEX. Si les études d'Evans ont montré qu'elles se laissaient

80. Philippe, FAUCHER. *Le Brésil des militaires*, Montréal, PUM, 1981.

entraîner de temps à autre sur les chemins inconnus d'un trépied formel, dans la pétrochimie, il faudra un changement de la conjoncture pour que le même phénomène se manifeste dans l'automobile. Car on sent qu'il ne peut s'agir que de concessions de circonstance, permises en échange de bénéfices ailleurs dans l'économie: pénétration du marché et exportations accrues grâce aux bénéfices fiscaux, un chapitre amplement documenté par divers auteurs, dont Michel Maupu et Philippe Faucher.

Dans le contexte de la croissance, les relations entre ces firmes, l'État et même les entrepreneurs locaux, devenus souvent des sous-traitants, étaient bonnes. Le symbole du « Trépied » en exprimait en quelque sorte l'essence philosophique. Sur le terrain, cela donnait lieu à plus d'un malentendu, mais au moins le principe était sauf. Par la suite, même cette façade ne se maintiendra plus qu'avec peine. L'arrivée tardive des FMN de l'automobile dans le programme de l'alcool exprime certainement leur inquiétude de participer à leur corps défendant à une stratégie qui met potentiellement en cause le rapport de dépendance qui unit le pays-hôte au système international. Une stratégie qui attaque de plein fouet le monopole des entreprises pétrolières sur le marché mondial des combustibles liquides. Assouline croit que le secteur multinational des fabricants d'automobile a mis de côté ses susceptibilités pour accepter une alliance avec la bourgeoisie agro-industrielle du sucre et de l'alcool, sous la pression de la conjoncture. L'acteur multinational du Trépied se serait alors montré « solidaire » des autres participants nationaux, privés comme publics, pour mettre de l'avant le programme de l'alcool. Le sentiment de la menace qui planait sur toute l'économie serait venu à bout des contradictions structurelles de départ. De son côté, José Goldemberg croit que cette alliance fut essentiellement un marché de dupes: les FMN cherchant à accroître leurs ventes malgré la récession, tout en faisant mine d'endosser l'analyse des propagandistes du programme. Selon lui, les monteuses se seraient laissées entraîner vers le PNA pour des raisons tactiques, tout en sachant que le prix de l'alcool ne deviendrait jamais concurrentiel et que le programme n'atteindrait pas le seuil de rentabilité. Elles auraient cédé aux pressions des militaires, mais sans conviction et la médiocrité de l'effort technologique consenti en serait la preuve.

Il y a quelque chose dans cette théorie qui ne résiste pas aux faits. S'il est vrai que les FMN, mises dans le secret de leurs cousines, les entreprises pétrolières: les « Sept Soeurs » comme on les appelle au Brésil, aient vu venir la chute du prix du pétrole et du même coup l'abandon graduel du PNA, pourquoi ont-elles dévoué leurs efforts à en répandre l'idée ailleurs, aux États-Unis et en Amérique latine? Pourquoi ont-elles suggéré des objectifs encore plus ambitieux que ceux qu'avait initialement mis de l'avant le gouvernement, en accord avec le secteur agro-énergétique? Une seule réponse est possible; les firmes automobiles entrèrent dans le PRO-ALCOOL lorsqu'elles devinrent conscientes que la poursuite de leurs activités au Brésil étaient intimement liée à ce programme. D'ailleurs, n'était-il pas justement là pour « répondre » au type de demande énergétique que les automobiles représentent? Cette constatation est non seulement valable pour le Brésil, mais pour tous les pays du Tiers-Monde incapables de procéder dans l'avenir aux importations de pétrole nécessaires à la poursuite d'une « civilisation de l'automobile ». Voilà pourquoi la réponse consentie par le secteur automobile brésilien, sous contrôle étranger,

annonçait une politique aux horizons infinis, à laquelle sa maison-mère avait fini par donner son aval après une longue période de réticence.

B — La possibilité d'un sabotage ?

Dans cet esprit, est-il concevable que ces firmes aient pu « saboter » sciemment le programme, en mettant sur le marché des véhicules de mauvaise qualité destinés à décourager les acheteurs, comme le crurent un grand nombre de Brésiliens et une fraction importante du gouvernement ? Nous ne le pensons pas. Nous sommes portés à considérer les commentaires de Peter Evans sur le développement de la recherche technologique des FMN dans les pays du Tiers-Monde comme valables : la recherche a lieu dans le pays d'origine et la filiale se contente d'importer les nouveaux modèles, généralement avec un à cinq ans de retard, en payant des *royalties*. Cette constatation dément les affirmations de Vernon, abordées au début. Si la recherche dans le pays-hôte représente une innovation par rapport à ce contexte traditionnellement sous-développé, il ne peut s'agir que d'une activité secondaire, destinée surtout à l'entraînement du personnel « sur place ». Cette recherche est-elle capable de répondre aux attentes que le gouvernement du pays-hôte entretient à son égard, de façon à riposter aux défis que pose la conjoncture internationale ? Les résultats de la voiture à l'alcool au Brésil sont une réponse à cette interrogation. Sans généralisation, il est possible d'affirmer que, n'eût été la piètre performance de la « nouvelle technologie » sur le marché intérieur, les chances d'avoir accès à un marché d'exportation pour ainsi dire inépuisable en direction de l'Amérique latine, des Caraïbes et d'autres régions du Tiers-Monde auraient été bien meilleures. Il y allait de l'intérêt le plus élémentaire de l'industrie automobile brésilienne, de se ménager une « voie royale » dans le domaine de l'alcool, en prévision d'une redéfinition de la politique énergétique à l'échelle mondiale qui redistribuerait les cartes en faveur des pays en voie de développement importateurs de pétrole et au détriment des pays exportateurs, selon la classification bien connue de la Banque Mondiale. Si l'industrie ne profita pas de l'occasion, c'est qu'elle n'en avait pas les ressources. Là aussi, nous privilégierons les limites structurelles du secteur, n'en déplaise à ceux qui voient dans l'échec du programme brésilien de l'alcool un « complot » orchestré par des puissances occultes.

De rares, mais solides arguments, confortent notre analyse : à part les bénéfices associés à la promotion des exportations, dans le cadre de la BEFIEX, le secteur automobile ne reçoit pas de subside à la production comme le secteur agro-énergétique. Il dépend exclusivement de sa marge de profits pour le lancement de branches nouvelles. Si les années du « miracle » furent rentables, n'oublions pas que le taux d'endettement des firmes était suffisamment élevé pour absorber par la suite une fraction grandissante de leurs profits. Les années 1977, 1980 et 1981 furent désastreuses pour les entreprises : dans ce contexte, on a tout lieu de croire qu'elles ne jouissaient tout simplement plus de la marge de manoeuvre qui leur permettait de développer le programme de l'alcool.

C — Perspectives

La « faillite technique » du Brésil, à la fin de 1982, a lourdement hypothéqué les chances d'une relance du PRO-ALCOOL sur ses bases traditionnelles. Alors que de nombreux investisseurs étrangers ont fait part de leur grand intérêt à participer au programme et contribuer à sa relance, l'institution militaire a jusqu'ici apposé son veto à leur entrée dans le secteur, alléguant le caractère imminemment « national » de l'alcool. Cette prise de position n'est en définitive que l'écho des craintes qu'entretient la bourgeoisie nationale. N'oublions pas que celle-ci prétendait faire du programme son tremplin sur la scène internationale; rejoignant en cela la stratégie des FMN de l'automobile établies au Brésil. Devant la piètre tenue des participants de l'alliance, mis en face de leurs insuffisances respectives, il y a fort à parier que le renouveau du programme demeurera conditionnel à l'introduction d'acteurs internationaux plus dynamiques, à défaut d'une stratégie plus cohérente de la part des FMN. De toute façon, toute décision devra s'inscrire dans le cadre des négociations entreprises avec les grandes agences internationales, FMI et BIRD, en accord avec les priorités énoncées dans l'horizon international. Or, il est évident que ces paramètres se situent à l'extérieur de la logique d'un « marché protégé », fût-il celui d'un grand pays comme le Brésil.